



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.110/2
du 27 février 2024

advies 75.110/2
van 27 februari 2024

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi relative à
la classification, aux
habilitations de sécurité,
attestations de sécurité, avis
de sécurité et au service
public réglementé’

een voorontwerp van wet
‘tot wijziging van de wet
betreffende de classificatie,
de veiligheidsmachtigingen,
veiligheidsadviezen en publiek
gereguleerde dienst’

Le 15 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 février 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

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 27 février 2024.

*

Op 15 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsadviezen en publiek gereguleerde dienst'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 19 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

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 27 februari 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le Comité permanent R est l'autorité de contrôle chargée du contrôle du traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre de l'article 107, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', en vertu de l'article 128 de la même loi. D'après les indications de la déléguée de la Ministre, l'avis de ce Comité sur l'avant-projet à l'examen a été sollicité en date du 14 décembre 2023 mais n'a pas encore été obtenu.

Il sera veillé au bon accomplissement de cette formalité.

Si l'accomplissement de celle-ci devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

COMPÉTENCE

1. L'article 24, § 2, en projet (article 11 de l'avant-projet) de 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' (ci-après : la « loi du 11 décembre 1998 'Habitations' ») permet aux « autorités administratives compétentes suivantes » d'introduire la demande générale préalable d'autorisation de solliciter des avis de sécurité, à savoir les « autorités compétentes, en fonction des secteurs d'activités, déterminés par le Roi par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans les cas décrits au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} ».

Selon le commentaire de l'article 24 en projet, l'objectif poursuivi est notamment le suivant :

« élargir la possibilité à certains secteurs d'imposer la possession d'avis de sécurité, comme le recommande aussi la Cour des comptes, notamment: les secteurs liés à l'approvisionnement et la distribution de l'eau potable, celui de l'assainissement des eaux usées, celui de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires.

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

Il est également tenu compte de la volonté d'ouvrir cette possibilité aux autorités régionales dans le cadre de leurs compétences en matière de sécurité et aux ministres et secrétaires d'État dans le cadre des contacts professionnels avec des prestataires de services en Belgique ».

Invitée à préciser quelles sont les « autorités compétentes » qui pourraient introduire une demande générale préalable de vérification au sens de l'article 24, § 2, 1^o, en projet, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« Ce ne sont pas les personnes morales de droit privé ou public qui introduisent la demande générale préalable mais les autorités administratives compétentes en fonction du secteur d'activité (déterminées par le Roi dans l'arrêté visé à l'article 24, § 2, 1^o : L'arrêté royal fixant les secteurs d'activités et les autorités administratives compétentes visées à l'article 22quinquies, § 7 (ancien), de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité doit être légèrement adapté pour répondre aux demandes de quelques secteurs qui n'avaient initialement pas été prévus, tel que le secteur de l'eau potable et du traitement des eaux usées, celui de la production, la transformation et la distribution de denrées alimentaires). Les personnes morales de droit privé ou public ne sont pas déterminées dans un arrêté royal et ne peuvent introduire directement une demande générale préalable d'avis de sécurité ».

2. L'article 24, § 2, en projet permet par conséquent le recours à des avis de sécurité dans des secteurs d'activités relevant des compétences régionales (en particulier la protection et la distribution d'eau, au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), conformément aux recommandations formulées en ce sens par la Cour des comptes ¹.

Compte tenu de l'explication donnée ci-dessus quant à la distinction à opérer entre « autorités administratives compétentes pour un secteur », qui sont seules compétentes pour introduire une « demande générale préalable de vérification de sécurité » ², et personnes morales appartenant au secteur concerné, qui n'ont pas cette compétence d'introduire cette demande générale préalable, le régime mis en place a pour effet que ce seront des autorités administratives régionales ou communautaires qui sont rendues compétentes pour introduire la demande générale préalable chaque fois que le Roi inclura dans le champ d'application de l'arrêté royal qu'appelle la mise en œuvre du dispositif en projet des « secteurs d'activité » relevant des compétences de ces entités.

¹ Rapport « Vérifications de sécurité réalisées par l'Autorité nationale de sécurité (ANS). Réglementation et organisation », avril 2022 (https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2022_14_SecuANS.pdf), p. 31, point 2.1.5.

² Sur ces mots, voir l'observation particulière n° 1 formulée sous l'article 24 en projet (article 11 de l'avant-projet).

Il va de soi que le mécanisme ainsi envisagé doit respecter l'autonomie des entités fédérées concernées. Le législateur fédéral ne pourrait en effet imposer unilatéralement – par le biais d'une loi ordinaire – une collaboration forcée des entités fédérées au système mis en place par l'avant-projet en requérant des autorités administratives régionales ou communautaires qu'elles agissent comme organe d'exécution d'une loi fédérale pour ces secteurs d'activité. L'article 24, § 2, 1^o, en projet ne soulève toutefois pas de difficulté de ce point de vue puisqu'il se borne à autoriser « les autorités administratives » compétentes pour des secteurs d'activité non fédéraux à décider librement si, pour les secteurs qui relèvent de leurs compétences, elles souhaitent ou non formuler une demande générale préalable ³.

Dans le même sens, l'habilitation au Roi ne pourrait être lue comme lui permettant de désigner directement les autorités administratives régionales compétentes pour ces secteurs d'activités car, ce faisant, le Roi s'immiscerait dans l'organisation interne des entités fédérées ⁴.

Le commentaire des articles gagnerait à clarifier en ce sens la portée du dispositif.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. Ainsi que l'a observé la section de législation dans l'avis 66.143/2 donné le 20 juin 2019 sur un avant-projet devenu la loi du 7 avril 2023 'portant modificatio[n] de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité' ⁵⁻⁶ :

« I. LE DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

1. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par l'article 22 de la Constitution mais aussi par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 17 du Pacte international 'relatif aux droits civils et politiques', a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée. Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles.

³ Voir en ce sens l'avis 73.454/4 donné le 7 juin 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 octobre 2023 'introduisant des dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des programmes de médecine préventive dans le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé' (*Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1432/1, p. 18, observation n° 4.2) ainsi que l'avis 48.989/VR donné le 9 décembre 2010 sur un avant-projet devenu la loi du 1^{er} juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques.

⁴ Contrairement au contenu de l'annexe actuelle de l'arrêté royal du 8 mai 2018 'fixant les secteurs d'activités et les autorités administratives compétentes visées à l'article 22quinquies, § 7, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité', qui détermine à la fois les secteurs d'activités concernés et les autorités administratives compétentes. Tel ne pourra plus être le cas pour les secteurs d'activités relevant des compétences des entités fédérées pour lesquels l'arrêté devra se limiter à viser l'autorité administrative compétente pour les secteurs concernés sans la désigner nommément.

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2443/001, pp. 58 à 61.

⁶ Observations reproduites dans l'avis 72.070/4 donné le 26 septembre 2022 sur des amendements au projet de loi 'portant modification de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité' (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2443/002, pp. 57 à 61).

Le règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ‘relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)’ (ci-après : ‘le RGPD’) s’inscrit dans cette même logique. Bien que le domaine visé par la loi du 11 décembre 1998 ‘relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité’, modifiée par l’avant-projet examiné, ne relève pas du champ d’application du droit de l’Union européenne, ce règlement est applicable aux traitements de données à caractère personnel en cause dans l’avant-projet en vertu de l’article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 ‘relative à la protection des personnes physiques à l’égard des traitements de données à caractère personnel’⁷.

Cette dernière loi contient ainsi, en son titre 3, sous-titre 3, des dispositions relatives à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la loi du 11 décembre 1998 ‘relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité’.

L’article 6 du RGPD prévoit notamment ce qui suit :

‘1. Le traitement n’est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : [...]

c) le traitement est nécessaire au respect d’une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ; [...]

e) le traitement est nécessaire à l’exécution d’une mission d’intérêt public ou relevant de l’exercice de l’autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; [...]

2. [...]

3. Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

a) le droit de l’Union ; ou

b) le droit de l’État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l’exécution d’une mission d’intérêt public ou relevant de l’exercice de l’autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l’application des règles du présent règlement, entre autres : les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement ; les types de données qui font l’objet du traitement ; les personnes concernées ; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l’être ; la limitation des finalités ; les durées de conservation ; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d’autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l’Union ou le droit des États membres répond à un objectif d’intérêt public et est proportionné à l’objectif légitime poursuivi’.

⁷ Note de bas de page n° 2 de l’avis cité : Voir en ce sens l’avis n° 65.450/2 donné le 18 mars 2019 sur un avant-projet de décret ‘relatif à la gouvernance numérique du système scolaire et à la transmission des données numériques dans l’enseignement obligatoire’ ; l’avis n° 65.655/2 donné le 9 avril 2019 sur un projet devenu l’arrêté royal du 26 avril 2019 ‘fixant les critères d’agrément des orthopédagogues cliniciens, ainsi que des maîtres de stage et services de stage’.

2. Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect du principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels du dispositif doivent être fixés dans la loi même, à savoir notamment les finalités du traitement, ainsi que les cas et conditions dans lesquels des données à caractère personnel sont traitées. L'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur⁸⁻⁹.

S'agissant de l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée lorsque l'autorité publique prend des mesures dans le domaine de la sécurité nationale, il est renvoyé à l'avis de l'Assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État portant les numéros de rôle 37.748/AG et 37.749/AG, donné le 23 novembre 2004 sur un avant-projet devenu la loi du 3 mai 2005 'modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité' et sur un avant-projet devenu la loi du 3 mai 2005 'modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité', dont les observations pertinentes, qui sont réitérées à propos de l'avant-projet examiné, sont reproduites en annexe au présent avis ».

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour ce qui concerne le régime envisagé de vérification de sécurité et d'avis de sécurité.

⁸ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir notamment l'avis n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' (Doc. parl., Chambre, 2017-2018, n° 3126/001, pp. 402 à 456, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62192.pdf>) ; l'avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE' (Doc. parl., Chambre, 2017-2018, n° 3185/001, pp. 120 à 145, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf>).

⁹ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Voir par exemple en ce sens les considérations suivantes émises par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 :

« B.13.1. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.13.2. Outre l'exigence de l'égalité formelle, l'article 22 de la Constitution impose également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. [...]

B.14.1. Une ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise mais aussi répondre à un besoin social impérieux dans une société démocratique et être proportionnée au but légitime poursuivi. Le législateur dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause » (voir également C.C., 14 juillet 2016, n° 108/2016, B.11.1, B.11.2 et B.12.1 ; voir encore l'avis n° 63.192/2 du 19 avril 2018 de la section de législation du Conseil d'État précité, Doc. parl., Chambre, 2017-2018, n° 3126/1, pp. 404 à 407).

1.2. Il découle du principe de légalité résultant de l'article 22 de la Constitution, rappelé ci-avant, qu'en réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ¹⁰.

Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, et la Cour constitutionnelle considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ¹¹.

1.3. Au regard de la jurisprudence précitée, l'habilitation au Roi prévue à l'article 25, alinéa 3, en projet de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », en ce qu'elle autorise le Roi à déterminer « les catégories de personnes concernées » par un avis de sécurité visé à l'alinéa 2, n'apparaît pas admissible.

1.4. En ce qui concerne la durée de conservation des données à caractère personnel, l'article 34, § 2, en projet de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » prévoit que les données contenues dans le registre des vérifications de sécurité sont détruites « à l'expiration d'un délai de dix ans à dater de la dernière décision prise pour la personne concernée » alors que l'article 22ter/1, alinéa 2, de la même loi prévoit une destruction à l'expiration d'un délai de cinq ans. Le commentaire de l'article 34 indique que

« [c]e délai [de dix ans] permet de garder un historique des avis rendus en cas de nouvelle demande, qui pourrait intervenir dans les mois qui suivent l'expiration du délai initial de 5 ans. Ainsi, il sera possible pour l'autorité qui délivre l'avis de sécurité de connaître la nature de l'avis qui aurait été rendu cinq ans auparavant ».

Cette justification paraît transposable à n'importe quelle durée de conservation des données figurant dans le registre des vérifications de sécurité dès lors qu'à retenir un délai de dix ans, une demande pourrait également intervenir dans les mois qui suivent l'expiration d'un tel délai de dix ans. Les auteurs de l'avant-projet justifieront davantage la nécessité de conservation de ces données, y compris à caractère personnel, pour une durée de dix ans, au regard de l'objectif poursuivi.

¹⁰ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 et C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

¹¹ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relatives aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119). Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2, et C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1.

1.5. S'agissant des « catégories de données traitées », l'article 31, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, en projet de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » est trop large en ce qu'il autorise l'autorité chargée de la vérification de sécurité à consulter « d'autres données et informations ».

À cet égard, l'habilitation contenue à l'article 31, § 2, alinéa 1^{er}, en projet de la même loi du 11 décembre 1998 visant à ce que « la liste de ces données et informations [soit] déterminé[e] par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres après avis du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité » ne permet pas de satisfaire au principe de légalité dès lors que les éléments essentiels qui seraient de nature à encadrer cette habilitation ne sont pas déterminés par l'avant-projet lui-même.

1.6. L'article 34, § 1^{er}, en projet de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » prévoit que toutes les autorités qui délivrent des avis de sécurité tiennent un registre des vérifications de sécurité effectuées par elles-mêmes et des avis rendus.

Il est prévu à l'article 46, alinéa 4, en projet de la même loi que le registre des vérifications de sécurité peut être consulté par les services de police dans le cadre de leurs missions de police judiciaire et administrative.

Hormis l'article 46 en projet, l'avant-projet de loi reste en défaut de désigner les « catégories de personnes habilitées à accéder aux données traitées » dans les registres visés à l'article 34 en projet.

L'article 31, § 1^{er}, alinéa 3, en projet précise que les données traitées le sont conformément au sous-titre III du titre III de la loi du 30 juillet 2018. L'article 107 de la loi liste les autorités qui entrent dans le champ d'application du sous-titre précité.

Si l'objectif est de limiter la consultation des registres créés en vertu de l'article 34, § 1^{er}, en projet à ces autorités, le dispositif sera clarifié en ce sens. Si tel n'est pas le cas, il y aura lieu de le compléter en indiquant quelles sont les autres autorités qui sont habilitées à consulter les registres en question.

2. L'article 34, § 2, en projet de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » prévoit la destruction des données contenues dans le registre des vérifications de sécurité à l'expiration d'un délai de dix ans à dater de la dernière décision prise pour la personne concernée.

L'article 46 en projet de la même loi prévoit, en son alinéa 1^{er}, que « les données à caractère personnel collectées ou reçues dans le cadre de la présente loi sont détruites dès que la personne concernée n'est plus susceptible de faire l'objet d'une enquête de sécurité » ; en son alinéa 2, il énonce que « les données recueillies à l'occasion des enquêtes de sécurité visées à l'article 12, alinéa 2, sont détruites à l'expiration d'un délai de deux ans, à compter de la date de l'expiration de la validité de l'habilitation de sécurité » ; et, en son alinéa 3, il dispose que « [l]e dossier de vérification de sécurité est détruit à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la date de l'expiration de la validité du dernier avis rendu ».

Il convient néanmoins de lire ces dispositions en combinaison avec les articles 132 à 137 de la loi du 30 juillet 2018, qui concernent le traitement de données à caractère personnel à des fins historiques, scientifiques ou statistiques dans le cadre de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », avec les articles 21 et 21/1 de la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité' ainsi qu'avec la loi du 24 juin 1955 'relative aux archives' et ses arrêtés d'exécution.

Il va de soi que la destruction prévue aux articles 34, § 2, et 46, alinéas 1^{er} à 3, en projet ne peut se faire que moyennant le respect de ces dispositions, et en particulier des règles de tri et des autorisations de destruction que ces dispositions prévoient.

Comme la section de législation l'a observé dans son avis 75.117/2 du 15 février 2024,

« [i]l en va d'autant plus ainsi que le [RGPD] protège spécifiquement le traitement des données à caractère personnel 'à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques' ¹², et que cette protection relève en outre, en l'espèce, du droit fondamental d'accès à l'information détenue par les autorités publiques, tel qu'il est consacré par l'article 32 de la Constitution et par la Convention du Conseil de l'Europe 'sur l'accès aux documents publics', signée à Tromsø le 18 juin 2009 ¹³. Ce droit fondamental se déduit également de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ¹⁴ et est donc aussi visé par l'article 85 du RGPD.

Dans cette mesure, des données à caractère personnel triées et archivées peuvent être conservées sans limitation de durée ¹⁵ [...] » ¹⁶.

Il convient par conséquent d'insérer les mots « sans préjudice des dispositions légales relatives aux archives de l'État » au sein des articles 34, § 2, et 46, alinéas 1^{er} à 3, en projet.

3. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet vise notamment à « généraliser [...] la délivrance d'avis de sécurité afin d'éviter la confusion entre les avis et les attestations de sécurité, le chevauchement des champs d'application et d'uniformiser les procédures ».

¹² Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Voir notamment les articles 5, paragraphe 1, b) et e), 9, paragraphe 2, j), 14, paragraphe 5, b), 17, paragraphe 3, d), et 89 du RGPD.

¹³ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 74.703/2 donné le 6 décembre 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des missions d'accompagnement, des programmes de médecine préventive et de soutien à la parentalité de l'Office de la naissance et de l'enfance' (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 641/1, pp. 69 et s.).

¹⁴ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Voir Cour eur. D.H., (GC) 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, §§ 149 à 170 ; Cour eur. D.H., 28 mars 2023, *Saure c. Allemagne*, §§ 51 et s.

¹⁵ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 72.640/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française 'portant sur la gestion et la préservation des archives publiques en Communauté française' (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 604/1, p. 31).

¹⁶ Avis 75.117/2 donné le 15 février 2024 sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique'.

À cette fin, de nombreux articles de l'avant-projet remplacent ou suppriment la mention des « attestations de sécurité », en particulier dans la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » et dans la loi du 30 juillet 2018 (voir notamment les articles 6 et 14 de l'avant-projet). L'auteur de l'avant-projet prendra soin de modifier dans le même sens toutes les mentions des attestations de sécurité dans ces deux lois ¹⁷.

Il en va de même pour les modifications en cours des articles 8*bis*, §§ 3 et 4*bis*, 12 et 22*bis* de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » par le projet de loi 'modifiant la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire et 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, en ce qui concerne divers aspects du contrôle de la fiabilité des personnes et de la protection de l'information dans les secteurs nucléaire et radiologique' ¹⁸, ces articles en projet faisant encore tous mention d'attestations de sécurité.

Plus fondamentalement, l'articulation entre l'avant-projet et les modifications en cours des articles 8*bis*, 12 et 22*bis* de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » n'apparaît pas clairement. Il convient de mieux assurer la succession des deux textes, notamment en précisant expressément, dans le commentaire de l'article 8 de l'avant-projet, que l'abrogation visée inclut celle de l'article 22*bis* tel qu'il sera modifié par le projet de loi n° 55-3689 en cours d'examen et en prévoyant dans le dispositif de l'avant-projet la modification du futur article 12, alinéa 5, dès lors qu'il renvoie à cet article 22*bis*.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'intitulé de l'avant-projet sera modifié dès lors que celui-ci modifie d'autres lois que la loi « relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé ».

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

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

¹⁷ À titre d'exemple, il y a lieu de constater que les articles 1*bis*, 15°, c), 1*octies*, § 1^{er}, 2°, et 8, § 2, de la loi du 11 décembre 1998 ne sont pas modifiés par l'avant-projet, pas davantage que les articles 72, § 2, 5°, et 138, § 2, 4°, de la loi du 30 juillet 2018.

¹⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3689.

Cependant, seuls les arrêtés doivent comporter un préambule. Un projet de loi en est dépourvu. Il doit par contre être précédé d'un arrêté de présentation. Cet arrêté de présentation ne doit, en l'espèce, pas mentionner les lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ou l'avis de la section de législation dès lors que cet avis n'est pas sollicité sur la base de l'urgence. En outre, ne s'agissant pas d'un préambule, il n'y a pas lieu de mentionner l'accomplissement des formalités préalables.

L'arrêté de présentation sera revu à la lumière de ces observations ¹⁹.

DISPOSITIF

Article 7

1. L'article 11, § 4, alinéas 2 et 3, de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », remplacé par la loi du 7 avril 2023, dispose comme suit :

« Les personnes qui ne sont pas titulaires d'une habilitation de sécurité, qui rendent publiques des informations classifiées et qui savent ou devraient savoir qu'une divulgation est susceptible de porter atteinte à un des intérêts visés à l'article 3, § 1^{er}, sont punies d'une amende de cent euros à cinq mille euros.

Par dérogation à l'alinéa 2, ne sont pas punissables les personnes qui, dans le but de protéger l'intérêt public général, diffusent des informations classifiées pour exercer le droit à la liberté de la presse ou pour révéler une faute grave, un acte répréhensible grave ou une activité illégale grave d'une autorité publique ».

Ces deux alinéas résultent de l'observation suivante formulée sous l'article 22 par la section de législation dans l'avis 66.143/2 :

« L'article 11, § 4, en projet dispose comme suit :

'Les personnes qui ne sont pas titulaires d'une habilitation de sécurité et qui rendent publique[s] des informations classifiées, qui savent ou devraient savoir qu'une divulgation est susceptible de porter atteinte à un des intérêts fondamentaux visés à l'article 3, § 1^{er}, sont passibles d'une amende de cent euros à cinq milles euros'.

Conçue de manière aussi large, cette incrimination pourrait, dans certaines hypothèses, soulever des difficultés au regard des droits protégés par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, singulièrement le droit à la liberté d'expression et d'information.

¹⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 227 et formule F 4-1-10-1.

Ainsi, dans l'arrêt *Fressoz et Roire c. France* du 21 janvier 1999, la Grande Chambre de la Cour européenne a rappelé que,

‘tout en reconnaissant le rôle essentiel qui revient à la presse dans une société démocratique, la Cour souligne que les journalistes ne sauraient en principe être déliés par la protection que leur offre l'article 10 de leur devoir de respecter les lois pénales de droit commun. Le paragraphe 2 de l'article 10 pose d'ailleurs les limites de l'exercice de la liberté d'expression. Il échet de déterminer si, dans les circonstances particulières de l'affaire, l'intérêt d'informer le public l'emportait sur les 'devoirs et responsabilités' pesant sur les requérants en raison de l'origine douteuse des documents qui leur avaient été adressés’.

Il s'en déduit qu'il existe donc des exceptions possibles quant à la nécessité de respecter les lois pénales, ce qu'a admis la Cour dans cette affaire en concluant que, dans le cas d'espèce, la condamnation pénale des journalistes pour violation du ‘secret fiscal’ ne répondait pas à un besoin social impérieux dans une société démocratique et n'était donc pas nécessaire au sens du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention.

Récemment, le législateur belge a tenu compte de cet enseignement dans le cadre des dispositions du Code de droit économique relatives à la transposition de la directive européenne en matière de secret d'affaires [...].

En l'espèce, pour préserver la liberté de l'information garantie par l'article 10 de la Convention européenne et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'auteur de l'avant-projet pourrait envisager de compléter le paragraphe 4 à l'examen par un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

‘Les dispositions de la présente loi portant interdiction de divulgation d'informations classifiées ne portent pas atteinte à l'exercice des droits fondamentaux consacrés par les règles de droit international et supranational et la Constitution, notamment le droit à la liberté d'expression et d'information, ni au droit de révéler publiquement une faute, un acte répréhensible ou une activité illégale, à condition dans cette hypothèse, que celui qui diffuse l'information classifiée ait agi dans le but de protéger l'intérêt public général’.

C'est toutefois à l'auteur de l'avant-projet qu'il revient d'examiner si, compte tenu de la nature propre des informations classifiées dont la divulgation est interdite par l'avant-projet, lesquelles ne sont pas – comme dans les exemples cités plus haut – de nature fiscale ou économique mais touchent aux ‘intérêts fondamentaux visés à l'article 3, § 1^{er},’ de la loi du 11 décembre 1998, il y a ou non lieu d'insérer à l'avance dans la loi l'hypothèse où la sanction d'une divulgation d'informations ne serait pas nécessaire dans une société démocratique, sachant qu'en toute hypothèse c'est au juge éventuellement saisi de poursuites liées à la commission de l'infraction concernée qu'il appartiendra de vérifier si la restriction de la liberté d'expression et d'information qui résulte de l'incrimination évoquée s'avère *in concreto* admissible au regard des normes internationales précitées »²⁰.

2. L'article 7 de l'avant-projet modifie l'article 11, § 4, alinéa 3, de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » en y remplaçant les mots « ne sont pas punissables » par les mots « sont exemptés de peine ».

²⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2443/001, pp. 65 à 67.

Le commentaire de l'article 7 expose ce qui suit :

« L'article 7 modifie l'article 11 qui, in fine, prévoit une cause d'excuse absolutoire pour ceux qui, afin de protéger l'intérêt public général, divulguent des informations classifiées pour exercer le droit à la liberté de la presse ou pour révéler une erreur grave, une faute professionnelle grave ou une activité illégale grave de toute autorité publique. Les mots 'exempté de peine' indiquent plus clairement qu'il s'agit d'une cause d'excuse absolutoire et pas d'une cause de justification. En d'autres termes, le caractère criminel demeure ».

Invitée à préciser ce que recouvre la notion, en procédure pénale, de « cause d'excuse absolutoire » et quels sont les effets en droit d'une telle cause d'excuse sur la personne incriminée, par rapport à une cause de justification, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« En effet, les termes '*ne sont pas punissables*', contenus dans la disposition en vigueur et '*sont exemptés de peine*' de notre projet, ont des significations distinctes :

• Les individus '*ne sont pas punissables*' : lorsqu'ils n'ont pas commis d'infraction ou lorsque leur acte ne constitue pas une infraction en vertu de la loi. Cela peut se produire lorsque l'acte ne remplit pas tous les éléments constitutifs d'une infraction pénale ou dans des situations où il y a une cause de justification (état de nécessité, légitime défense, ordres imposés). Dans ce cas, un acte illicite est rendu licite par la cause de justification et l'infraction disparaît.

• Les individus '*sont exemptés de peine*' : lorsqu'ils ont commis une infraction, mais que le juge décide de ne pas imposer de sanction. L'infraction ne disparaît pas et cela peut avoir des conséquences au niveau civil ou en termes de participation. Les causes d'excuses peuvent être vues comme des 'circonstances atténuantes légales'. Elles sont toujours prévues par la loi et permettent à un auteur reconnu coupable d'une infraction bien établie de bénéficier d'une exemption de peine. Elles peuvent être absolutoires ou atténuantes (ex. provocation ou statut de repentir). Dans le premier cas l'auteur de l'infraction sera totalement exempté de peine, dans le second il verra sa peine allégée.

Lors des échanges avec la Task Force sur cet avant-projet de loi, les services de renseignement (VSSE et SGRS) ont demandé de modifier la disposition de manière à résoudre une équivoque et refléter plus fidèlement l'intention de l'auteur du texte. Nous avons sollicité le SGRS pour répondre à la présente question. Nous reprenons ci-dessous la réponse qu'il nous a fournie :

'De gevraagde wijziging beoogde enkel het correcter weergeven van de eigenlijke bedoeling van de opstellers. Het is nooit de bedoeling geweest om het openbaar maken van geclassificeerde gegevens toelaatbaar te maken (i.e. geen strafrechtelijk misdrijf). Dit [is] belangrijk naar de internationale partners toe.'

'De woorden 'niet strafbaar' zijn verwarrend. Wanneer we kijken in het strafwetboek en ook in onze organieke wet, dan worden steeds de woorden 'blijven vrij van straf' gebruikt wanneer het gaat over een strafuitsluitende verschoningsgrond (zie bijv. art. 136 Sw, 192 Sw, 260 en art. 13/1/1 van onze organieke wet).'

'In de MvT staat m.i. het antwoord op de vraag 'De woorden 'blijven vrij van straf' geven duidelijker weer dat het gaat om een verschoningsgrond en geen rechtvaardigingsgrond. Het strafrechtelijk karakter blijft met andere woorden bestaan'. Concreet betekent dit dat de burgerrechtelijke gevolgen van het misdrijf wel blijven bestaan.'

'Het is dus wel degelijk de bedoeling dat de feiten strafbaar zijn (en op het strafblad komen)' ».

3. La modification proposée, telle que justifiée dans le commentaire de l'article, conduit à une réduction sensible de la protection accordée par l'article 11, § 4, alinéas 2 et 3, de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », depuis sa modification par l'article 23 de la loi du 7 avril 2023 'portant modification de la loi du 11 décembre 1998, relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité'. En effet, en modifiant la cause de justification actuellement inscrite dans la loi par une cause d'excuse, le texte en projet réintroduit la possibilité de poursuites pénales à charge des personnes qui, dans le but de protéger l'intérêt public général, diffusent des informations classifiées pour exercer le droit à la liberté de la presse ou pour révéler une faute grave, un acte répréhensible grave ou une activité illégale grave d'une autorité publique.

Les auteurs de l'avant-projet sont invités à vérifier la compatibilité d'une telle modification avec le but initialement poursuivi par l'article 11 précité de la loi, au regard de l'enseignement de la Cour européenne des droits de l'homme qui a, à de nombreuses reprises, souligné qu'au-delà d'une condamnation à une peine pénale, le seul fait de faire l'objet de poursuites pénales – ce que le texte en projet autorisera – peut être constitutif d'une ingérence dans la liberté d'expression de la personne poursuivie, dont seul le juge éventuellement saisi des poursuites liées à la commission de l'infraction concernée pourra vérifier la « nécessité » au sens de l'article 10, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne ²¹, la seule existence de poursuites pénales, accompagnées de diverses mesures restrictives à charge de l'auteur des expressions litigieuses (perquisitions, gardes à vue ou détentions provisoires) ²² peut s'analyser en une ingérence dans la liberté d'expression de l'individu poursuivi.

Dans son arrêt *Kaboğlu et Oran c. Turquie* (N° 2), du 20 octobre 2020 ²³, la Cour a encore estimé que

« Les décisions d'acquittement [...] rendues à l'issue de cette procédure ont seulement mis fin à l'existence des risques mentionnés, mais n'ont rien enlevé au fait que ceux-ci ont constitué une pression sur les intéressés pendant un certain temps et étaient de nature à les intimider et à les décourager de s'exprimer sur des questions d'intérêt général » (§ 115),

alors même que les requérants n'avaient fait l'objet, au cours de l'instruction, d'aucune mesure restrictive de leurs libertés.

Ce qui vaut pour une décision d'acquittement, vaut *a fortiori* pour une condamnation pénale, inscrite au casier judiciaire, avec une simple exemption de peine.

²¹ Dont on trouvera un rappel nourri aux paragraphes 105 à 108 de l'arrêt *Kaboğlu et Oran c. Turquie* (N° 2) 2^{ème} section, 20 octobre 2020 (<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-205131>).

²² La Cour européenne renvoie notamment à son arrêt *Döner et autres c. Turquie*, 7 mars 2017, §§ 85 à 88.

²³ Cour eur. Dr. H, *Kaboğlu et Oran c. Turquie* (N° 2) 2^{ème} section, 20 octobre 2020.

Articles 9 et 10

1. Dès lors que les articles 22*sexies*/1 à 22*sexies*/4 de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » sont appelés à être insérés au sein de la section 5 du nouveau chapitre IV de la même loi, inséré par l'article 11 de l'avant-projet, les modifications apportées à ces articles 22*sexies*/1 à 22*sexies*/4, renumérotés 38 à 41, par les articles 9 et 10 de l'avant-projet, seront prévues après la disposition qui insère ladite section 5 du chapitre IV nouveau.

Partant, ces articles 9 et 10 seront envisagés après l'article 11 de l'avant-projet et seront renumérotés en conséquence.

Il y sera par ailleurs indiqué qu'il s'agit de modifications apportées aux articles 22*sexies*/1 à 22*sexies*/4, devenant respectivement les articles 38, 39, 40 et 41 de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations ».

2. Par ailleurs, il apparaît que l'article 10 modifie trois articles de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations ». Dans un but de sécurité juridique, il conviendra de prévoir un article modificatif par article modifié.

Article 11

Chapitre IV en projet de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » – Des avis de sécurité

Article 24 en projet

1. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, compte tenu du contexte dans lequel s'inscrit la disposition examinée, et à l'instar de ce que prévoit la version française de l'article 26, § 2, en projet, il y a lieu de remplacer les mots « demande générale préalable de vérification de sécurité » par les mots « demande générale préalable d'autorisation de solliciter des avis de sécurité ».

La même observation vaut s'agissant de l'article 27 en projet, étant entendu que, dans la version néerlandaise, il y a lieu cette fois de remplacer les mots « Zodra het in artikel 26 bedoelde voorafgaandelijke verzoek » par les mots « Zodra de in artikel 26 bedoelde voorafgaande algemene aanvraag om een machtiging om veiligheidsadviezen aan te vragen ».

2. Le Centre de crise National, visé à l'article 24, § 2, 2°, en projet, n'est pas défini dans la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations ». De l'accord de la déléguée de la Ministre, cet organisme sera défini à l'article 1*bis* de la loi comme étant

« le Centre gouvernemental de Coordination et de Crise créé par l'arrêté royal du 18 avril 1988 ».

Partant, l'article 3 de l'avant-projet sera modifié de manière à y inclure cette définition, en la complétant par l'intitulé complet de l'arrêté royal du 18 avril 1988 ('portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise').

Article 25 en projet

1. Interrogée, notamment au regard des traitements de données à caractère personnel qu'elle implique, à propos de l'habilitation faite au Roi, à l'article 25, alinéa 2, en projet, de pouvoir imposer l'obtention préalable d'un avis de sécurité pour l'accès à des bâtiments ou sites nucléaires ou à des lieux visés à l'alinéa 2, 1° à 3°, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« Le deuxième alinéa de l'article 25 a été introduit par l'AFCN. Nous nous sommes donc concertés avec l'AFCN [...]. Voici la réponse formulée par l'AFCN à votre attention :

L'article 25, alinéa 2, en projet porte sur les futurs avis de sécurité pour le secteur nucléaire, sans préjudice de ceux qui seront réglés en vertu de l'article 8bis, § 2, de la loi du 11/12/98.

Actuellement, dans le secteur de la sécurité nucléaire, la fiabilité des personnes est principalement évaluée par des habilitations de sécurité ou à défaut par des attestations de sécurité. Suite à la décision politique de supprimer le système des attestations de sécurité, les attestations de sécurité de la réglementation nucléaire seront transformées en avis de sécurité. L'article 25, alinéa 2, en projet s'inscrit dans ce contexte. Il formule en une disposition unique (à l'exception de l'article 8bis, § 2, de la loi du 11/12/98) la base des avis de sécurité dans le secteur nucléaire. Il constitue dès lors la reformulation, au moyen d'avis de sécurité, de ce qui existe déjà sous forme d'attestations de sécurité dans la législation relative à la sécurité nucléaire :

– d'une part dans la législation en vigueur (l'actuel article 22ter de la loi du 11/12/98) ;

– d'autre part dans l'alinéa 3 de l'article 22bis de la loi du 11/12/98 qu'établit le projet de loi n°55/3689, qui vient d'être adopté en commission de l'Intérieur de la Chambre et qui devrait être incessamment voté en séance plénière. L'exposé des motifs du projet de loi n° 55/3689 explicite les tenants et aboutissants de cette disposition, ainsi que du système de contrôle de la fiabilité dans le secteur nucléaire en général' ».

Il est pris acte de ces éléments d'explication.

S'agissant toutefois de la compétence de l'autorité fédérale à réglementer l'accès à des sites ou des bâtiments nucléaires à l'étranger, les auteurs de l'avant-projet doivent être conscients de ce que l'effectivité de leur dispositif à l'égard de l'étranger dépendra nécessairement du concours volontaire des autorités étrangères ²⁴.

2. À l'alinéa 3, les mots « la procédure d'octroi des accès visés au présent alinéa » seront remplacés par les mots « la procédure d'octroi des avis de sécurité relatifs aux accès visés à l'alinéa 2 ».

²⁴ Voir l'avis 62.918/2 donné le 26 février 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 8 mai 2018 'fixant les secteurs d'activités et les autorités administratives compétentes visées à l'article 22quinquies, § 7, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité'.

Article 26 en projet

1. À la question de savoir si, selon l'article 26, § 2, en projet, lors de la prise de décision sur une demande générale préalable dans les cas visés à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 2, en projet – soit dans le cadre d'un événement national, international, diplomatique ou protocolaire de grande ampleur –, l'intention des auteurs de l'avant-projet est que le Centre de crise National soit à la fois demandeur et instance concertée par la police fédérale sur sa propre demande, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« Le NCCN ne sera l'autorité administrative que pour les événements de grande ampleur et ce cas de figure ne se présentera que pour les dossiers de demande préalable pour ces événements. En effet, le NCCN (déjà actuellement) organise la coordination de la sécurité de ces événements nationaux, internationaux, diplomatiques ou protocolaires d'ampleur (ex : Sommets EU ou OTAN, visites des chefs d'État, cérémonies officielles des 21 juillet et 11 novembre, ...). Il a une vue globale du programme de l'évènement, des participants (invités V.I.P, personnalités menacées), des prestataires de services, des mesures de sécurité déjà prévues par l'organisateur de l'évènement (badges d'accès, invitations avec QR Codes, détecteurs de métaux, agents de gardiennage privé, etc.), les services de police, de la Défense (sweeping, contrôle d'identité, appui canin, etc.) et de planification d'urgence (installation d'un poste médical avancé, etc.). Son expertise est donc utile à la réunion de concertation. Bien que la décision finale revienne à la police fédérale seule, il nous a semblé judicieux de prévoir une concertation avec, non seulement les services qui participent à l'analyse de la menace mais aussi ceux qui peuvent apporter une expertise dans ce domaine. Ceci est expliqué dans l'exposé des motifs page 21 ».

2. Interrogée à propos de l'obligation prévue à l'article 26, § 4, en projet, pour chaque autorité administrative qui se voit autorisée à solliciter des avis de sécurité dans les limites de la décision approuvant en tout ou en partie la demande générale préalable, de disposer au moins d'un officier de sécurité visé à l'article 1bis, 15°, a), b), c) ou d), de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », la déléguée de la Ministre a précisé ce qui suit :

« Le paragraphe 4 de l'article 26 concerne les autorités administratives compétentes en fonction des secteurs et non pas les personnes morales actives dans ces secteurs. Les autorités administratives doivent disposer d'au moins un officier de sécurité (qui dispose d'une habilitation de sécurité). L'article 29 prévoit, quant à lui, l'obligation pour les personnes morales de droit privé ou public de disposer d'un gestionnaire des vérifications de sécurité (qui dispose d'un avis de sécurité positif).

Lors des discussions en Task Force sur cet avant-projet de loi, le secrétariat de l'ANS avait exposé que, malgré l'obligation de disposer d'un officier de sécurité prévue à l'article 22quinquies § 6 de la loi actuelle, très peu de personnes morales disposaient d'un officier de sécurité ou même d'un point de contact. Par ailleurs, l'obligation de disposer d'un officier de sécurité (en possession d'une habilitation de sécurité, dont la procédure est longue et le coût élevé) a paru excessive pour ces personnes morales surtout si aucune information classifiée n'est traitée par ces personnes morales. Afin de disposer tout de même d'un point de contact en leur sein, il a été convenu de créer la fonction de 'gestionnaire des avis de sécurité' (uniquement en possession d'un avis de sécurité – coût moins élevé et procédure plus rapide) ».

Il est pris acte de ces éléments de réponse.

Article 31 en projet

1. À l'article 31, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, il y a lieu d'écrire « des données et informations visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 4^o et 5^o, [...] ».

2. L'alinéa 2 du paragraphe 2 prévoit que l'autorité ayant la compétence de délivrer les avis de sécurité peut actualiser régulièrement les données et informations consultées et évaluées pendant la période de validité de l'avis de sécurité. Cette disposition prend place à l'article 31 en projet, lequel est consacré, comme l'indique l'intitulé de la section 3 du nouveau chapitre IV, aux vérifications de sécurité.

Comme le confirme le commentaire relatif à la disposition en projet, compte tenu de ce que la disposition règle la mise à jour des données une fois l'avis de sécurité délivré, cet alinéa trouverait mieux sa place au sein de la section 4 du même chapitre.

3. Au paragraphe 6, il y a lieu de remplacer le mot « décision » par le mot « demande ».

Article 35 en projet

Le commentaire de l'article 35 en projet contient des développements précis illustrant les critères dont il sera tenu compte pour déterminer quel type d'avis – positif, négatif, positif avec avertissement administratif – sera délivré, moyennant pondération desdits critères. Interrogée à propos de la matérialisation de ces critères dans un dispositif, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« Ils ne sont, en effet, pas repris dans le dispositif de l'avant-projet de loi ni dans le projet d'arrêté royal d'exécution en cours d'élaboration. Ils sont mentionnés dans l'exposé des motifs (p. 29) pour illustrer le choix du type d'avis rendu et la manière d'évaluer les données recueillies. Sachant que ces 'critères' peuvent aussi être liés à l'évolution des listes des banques de données consultées et des 'exigences sécuritaires' évolutives, il ne faut pas figer cela dans la loi ou l'arrêté royal. Il s'agit d'un choix de ne pas les intégrer dans la loi pour permettre cette évolution. Nous les avons donc intégrés dans l'exposé des motifs.

Par ailleurs, les motifs d'avis négatifs sont exposés dans les courriers qui sont adressés aux personnes concernées sur base de l'obligation de motivation des actes administratifs (L. 29/7/1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs). L'article 35, § 4 de l'avant-projet de loi le mentionne aussi clairement.

Étant donné que la loi et l'arrêté royal du 8/5/2018 (qui est aussi en cours de révision pour ajouter certaines banques de données supplémentaires) mentionnent les données qui sont évaluées (article 31), les éléments pris en compte pour l'évaluation sont déjà identifiables. Il n'existe pas, comme c'est expliqué dans l'exposé des motifs (pp. 29-30), de formule dont le résultat serait imposé par simples déductions mathématiques étant donné la diversité des cas de figures, couplés à la spécificité des fonctions exercées. Chaque demande est évaluée au cas par cas et en fonction du contexte de la demande.

La plate-forme digitale en développement pourra accueillir une fonctionnalité documentaire qui nous permettra d'y placer, à destination des 'clients' des vérifications de sécurité, les documents permettant une bonne compréhension des processus (dont les lignes directrices, par exemple) ».

Article 37 en projet

Dans le commentaire de l'article 37, § 2, en projet, l'accent est mis sur la possibilité d'émettre un nouvel avis sur la base de données actualisées, ce qui sera simplifié par la digitalisation du processus. À la question de l'existence de textes légaux ou réglementaires adoptés ou en projet organisant cette digitalisation et ce monitoring permanent, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« La loi prévoit déjà actuellement le screening récurrent : art 22quinquies/1 § 5 : 'la police fédérale peut de sa propre initiative émettre ultérieurement un nouvel avis de sécurité sur la base des données et informations visées à l'article 22sexies. [...]'. »

L'article 31 § 2 alinéa 2 de l'avant-projet de loi reprend ce principe existant de manière plus claire : 'L'autorité ayant la compétence de délivrer les avis de sécurité peut actualiser régulièrement les données et informations consultées et évaluées pendant la période de validité de l'avis de sécurité', ce qui était d'ailleurs aussi une recommandation de la Cour des comptes.

Quant à la digitalisation, c'est une évolution technologique et non un traitement exclusivement automatisé tel que visé par l'article 22 du GDPR. Cette plate-forme permettra d'une part, de faciliter l'introduction des demandes, le transfert des consentements (plus de formulaire papier) et des avis de sécurité aux autorités administratives et, d'autre part, d'accélérer le travail actuellement manuel de consultation des banques de données. Le résultat qui découlera de cette automatisation de consultation des banques de données sera donné sous forme de 'hit – no hit', c'est-à-dire que s'il y a un élément qui ressort de la consultation automatisée, le membre du personnel devra consulter manuellement la (ou les) banque(s) de données pour savoir sur quoi porte le 'hit' et puis évaluer la pertinence de cette (ces) information(s) dans l'analyse du risque que représente cette personne pour la fonction spécifique sollicitée ou l'accès aux locaux/événements spécifiques sollicités. Ce n'est donc pas la plate-forme digitale qui évaluera les données récoltées et prendra des 'décisions'. Cette évaluation continuera à dépendre exclusivement d'une intervention humaine.

Nous ne percevons donc pas l'utilité d'inscrire cette digitalisation dans la loi. En effet, ce monitoring continu n'entraîne pas une décision fondée uniquement sur un traitement automatisé ».

Article 13

Chapitre VI « Du secret et dispositions diverses et finales »

Article 46 en projet

Invitée à indiquer quels éléments justifient que, ainsi que le prévoit l'article 46, alinéa 4, en projet, les services de police puissent également consulter le registre des vérifications de sécurité dans le cadre de leurs missions de police « administrative » et à illustrer cette hypothèse de consultation, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« En matière de police administrative, les services de police doivent, notamment, assurer le suivi des groupements subversifs (groupement, extrémiste ou non, qui, en raison de ses méthodes d'action et des actes qu'il pose, cherche, par des procédés illégaux, à porter atteinte aux institutions de l'État, au fonctionnement régulier de l'État de droit, des institutions démocratiques, des principes élémentaires propres à l'État de droit ainsi qu'aux droits de l'homme et des libertés fondamentales), des organisations sectaires nuisibles (tout

groupement à vocation philosophique ou religieuse, ou se prétendant tel, qui, dans son organisation ou sa pratique, se livre à des activités illégales dommageables, nuit aux individus ou à la société ou porte atteinte à la dignité humaine), [...]

La Banque National Générale Administrative (BePad) permet d'identifier l'appartenance d'une personne à un groupement subversif (par ex) mais dans le cadre du suivi de ces groupements, l'information contenue dans le registre des vérifications de sécurité concernant une demande d'accès avis de sécurité positif ou non) de cette personne à une fonction ou un lieu/événement soumis à une vérification de sécurité (ex : dispose d'un badge aéroportuaire) peut s'avérer utile voire essentielle pour évaluer par exemple la réalité d'une menace de ce groupement ou le niveau de risque que représente ce groupement.

De plus, l'échange d'informations s'inscrit dans les lignes directrices de la MFO-3 et sera limité strictement aux membres des services de police ayant le besoin d'en connaître ('need to know basis'), cela permet de répondre au caractère proportionnel ».

Article 47 en projet

L'exclusion de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' devrait également s'étendre à la loi du 4 mai 2016 'relative aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public'²⁵, la seconde étant alignée sur la première. Par cohérence, il convient donc de remplacer les mots « ne s'applique » par les mots « et la loi du 4 mai 2016 relative aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public ne s'appliquent ».

Article 50 en projet

L'article 50 en projet sera omis dans la mesure où il reproduit l'ancien article 29 de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », qui a épuisé ses effets.

Article 15

À l'article 15, premier et deuxième « points », il y a respectivement lieu d'écrire « Au 1° » et « Au 2° ».

Article 16

La version française de l'article 16 sera mise en concordance avec sa version néerlandaise.

Dans la version néerlandaise, il y a lieu cependant d'écrire « geschrap » plutôt que « opgeheven ».

²⁵ Comme le permettent déjà l'article 6, § 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994 et l'article 3, § 2, 4°, de la loi du 4 mai 2016.

Article 19

De l'accord de la déléguée de la Ministre, à l'article 2, 4°, en projet de la loi du 11 décembre 1998 'portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité' (ci-après : la « loi du 11 décembre 1998 'Organe de recours' »), il y a lieu d'indiquer « l'autorité visée à l'article 24 ».

Article 29

1. Afin d'atteindre l'objectif exposé dans son commentaire, à l'article 29, alinéa 1^{er}, plutôt que créer une présomption de référence « à la présente loi », soit une loi modificative, il y a lieu de présumer faire référence à la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » avec son intitulé, tel que modifié par l'article 2 de l'avant-projet.

Cette observation vaut également pour l'alinéa 2 dès lors que les références à la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » doivent être considérées comme étant remplacées par les références aux dispositions équivalentes, non pas de « la présente loi » mais de la même loi du 11 décembre 1998 telle que modifiée par l'avant-projet à l'examen.

2. En ce qui concerne la volonté des auteurs de l'avant-projet de renuméroter les articles de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », il est souligné que cette technique législative, si elle n'est proscrite par aucune norme juridique, n'est pas recommandée au regard de la sécurité juridique dès lors qu'elle comporte la nécessité de modifier l'ensemble des textes législatifs et réglementaires faisant référence à un article ainsi renuméroté ²⁶.

L'article 29 de l'avant-projet tente de pallier cette difficulté ²⁷. L'article 29, alinéa 2, en particulier, prévoit que le remplacement des références à la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations » s'effectue « sur base du tableau de concordance en annexe ». Or, l'avant-projet examiné ne contient pas d'annexe.

²⁶ À propos des inconvénients d'une renumérotation, voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 125.

²⁷ La difficulté est d'autant plus grande que d'autres textes en cours non encore adoptés, outre le projet de loi n° 55-3689 évoqué sous l'observation générale n° 3, font également référence à la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », dans son ancienne numérotation. Ainsi, un avant-projet de loi « portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses II » est actuellement soumis à la section de législation (portant le numéro de rôle 75.355/1-2-4-16), dont l'article 104 modifie l'article 21 de la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire' en y faisant référence aux articles 22bis à 22septies de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », lesquels sont appelés à être abrogés et remplacés en cas d'adoption de l'avant-projet. De même, il est constaté qu'un projet d'arrêté royal « relatif à la gestion financière de l'Autorité nationale de sécurité, un service administratif à comptabilité autonome », sur lequel la section de législation a donné, le 6 février 2024, l'avis 75.319/2, se donne notamment pour fondement légal l'article 22octies, § 5, de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », lequel sera abrogé si l'avant-projet à l'examen est adopté.

Interrogée à propos de ce « tableau de concordance en annexe », la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« [...] Il sert principalement à clarifier la lecture de la loi étant donné qu'il y a une renumérotation et des changements importants. Il n'a pas de valeur législative mais pourrait être annexé à l'exposé des motifs pour publication ».

Pour rencontrer l'objectif poursuivi par les auteurs de l'avant-projet et pour garantir la sécurité juridique, il y a lieu d'annexer le tableau de concordance à la loi, en lui conférant ainsi la portée normative nécessaire²⁸. Cette concordance posera néanmoins quelques difficultés dès lors qu'un grand nombre d'articles concernés sont à la fois partiellement abrogés et partiellement intégrés à plusieurs dispositions de l'avant-projet. Il reste donc préférable de modifier dès que possible l'ensemble des textes législatifs et réglementaires faisant référence à un article ainsi renuméroté de la loi du 11 décembre 1998.

Article 30

À l'alinéa 2, il y a lieu de préciser que le régime des attestations de sécurité est celui prévu par la loi actuellement en vigueur.

OBSERVATIONS FINALES

De manière non exhaustive, il est encore observé ce qui suit :

– Dans l'intitulé du chapitre 2, il y a lieu, dans la version française, d'écrire « 11 décembre 1998 ».

– À l'article 42, § 1^{er}, 5°, en projet de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », dans la version française, il y a lieu de remplacer à chaque fois le mot « des » par le mot « les ». Dans la version néerlandaise, on écrira « de administratieve rechtscolleges ».

– À l'article 46 en projet de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », la version néerlandaise de l'alinéa 3 évoque une « periode van twee jaar vanaf de datum van het laatste advies ». Dans la version française du même alinéa, il est question d'un « délai de deux ans à compter de la date de l'expiration de la validité du dernier avis rendu ». L'auteur de l'avant-projet veillera à harmoniser les deux versions linguistiques.

– À l'article 47 en projet de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », il y a lieu de supprimer les mots « § 1^{er} » dans la version française.

– À l'article 21, 4°, de l'avant-projet, les mots « la loi précitée » seront remplacés par une référence à la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations », avec son intitulé complet.

²⁸ Le dossier soumis à l'examen de la section de législation comprend divers tableaux de concordance ou de coordination, qui ne satisfont donc pas à l'objectif du remplacement de chaque référence aux dispositions de la loi ancienne par une référence à la disposition correspondante de la loi nouvelle.

– À l'article 23 de l'avant-projet, il sera fait état que l'article 9 de la loi du 11 décembre 1998 « Organe de recours » a été modifié par la loi du 21 avril 2016.

– À l'article 12*bis*, § 1^{er}, en projet de la loi du 11 décembre 1998 « Organe de recours », inséré par l'article 28 de l'avant-projet, il y a lieu de viser plus précisément l'article 26, § 3, alinéa 2, de la loi du 11 décembre 1998 « Habilitations ».

*

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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Krachtens artikel 128 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, is het Vast Comité I de toezichthoudende autoriteit belast met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens uitgevoerd in het kader van artikel 107, eerste lid, van diezelfde wet. Volgens de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde van de minister is het advies van dat Comité over het voorliggende voorontwerp aangevraagd op 14 december 2023, maar is dat advies nog niet verkregen.

Er moet op toegezien worden dat dit vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

BEVOEGDHEID

1. Op grond van het ontworpen artikel 24, § 2 (artikel 11 van het voorontwerp), van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst’ (hierna: “de wet ‘Machtigingen’ van 11 december 1998”) kunnen de “volgende bevoegde administratieve overheden” de voorafgaande algemene aanvraag indienen tot machtiging om veiligheidsadviezen aan te vragen, namelijk de “bevoegde overheden, afhankelijk van de activiteitensectoren, bepaald door de Koning bij een in de Ministerraad overleg[d] besluit, in de gevallen beschreven in paragraaf 1, eerste lid”.

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

Volgens de bespreking van het ontworpen artikel 24 wordt meer bepaald de volgende doelstelling nagestreefd:

“(…) de mogelijkheid [uitbreiden] om bepaalde sectoren te verplichten veiligheidsadviezen bij te houden, zoals ook aanbevolen door het Rekenhof, met name: de sectoren die verband houden met de levering en distributie van drinkwater, de behandeling van afvalwater en de productie, verwerking en distributie van voedingsmiddelen.

Er werd ook rekening gehouden met de wens om deze mogelijkheid open te stellen voor regionale overheden in het kader van hun bevoegdheden inzake veiligheid en voor ministers en staatssecretarissen in het kader van professionele contacten met dienstverleners in België.”

Op de vraag te preciseren wie de “bevoegde overheden” zijn die een voorafgaande algemene aanvraag om een verificatie zouden kunnen indienen in de zin van het ontworpen artikel 24, § 2, 1°, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Ce ne sont pas les personnes morales de droit privé ou public qui introduisent la demande générale préalable mais les autorités administratives compétentes en fonction du secteur d'activité (déterminées par le Roi dans l'arrêté visé à l'article 24, § 2, 1° : L'arrêté royal fixant les secteurs d'activités et les autorités administratives compétentes visées à l'article 22quinquies, § 7 (ancien), de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité doit être légèrement adapté pour répondre aux demandes de quelques secteurs qui n'avaient initialement pas été prévus, tel que le secteur de l'eau potable et du traitement des eaux usées, celui de la production, la transformation et la distribution de denrées alimentaires). Les personnes morales de droit privé ou public ne sont pas déterminées dans un arrêté royal et ne peuvent introduire directement une demande générale préalable d'avis de sécurité.”

2. Het ontworpen artikel 24, § 2, maakt het bijgevolg mogelijk om gebruik te maken van veiligheidsadviezen in activiteitensectoren die tot de bevoegdheid van de regionale overheden behoren (in het bijzonder de waterproductie en watervoorziening, in de zin van artikel 6, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), overeenkomstig de aanbevelingen die het Rekenhof in die zin heeft geformuleerd.¹

¹ Verslag “Veiligheidsverificaties door de Nationale Veiligheidsoverheid (NVO). Regelgeving en organisatie”, april 2022 (https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2022_14_VeilNVO.pdf), p. 31, punt 2.1.5.

Rekening houdend met de hiervoor gegeven uitleg over het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen “administratieve overheden bevoegd voor een sector”, die als enige bevoegd zijn om een “voorafgaande algemene aanvraag van veiligheidsverificatie”² in te dienen, en rechtspersonen die tot de betrokken sector behoren, die niet de bevoegdheid hebben om die voorafgaande algemene aanvraag in te dienen, heeft de ingevoerde regeling tot gevolg dat administratieve overheden van de gewesten of de gemeenschappen bevoegd worden gemaakt om de voorafgaande algemene aanvraag in te dienen telkens wanneer de Koning “activiteitensectoren” die onder de bevoegdheid van die entiteiten vallen, opneemt in het toepassingsgebied van het koninklijk besluit dat nodig is voor de tenuitvoerlegging van het ontworpen dispositief.

Het spreekt voor zich dat het aldus beoogde mechanisme de autonomie van de betrokken deeltentiteiten in acht moet nemen. De federale wetgever kan immers niet eenzijdig – bij wege van een gewone wet – een gedwongen medewerking van de deeltentiteiten aan het systeem dat bij het voorontwerp wordt ingevoerd, opleggen door van de administratieve overheden van de gewesten en de gemeenschappen te eisen dat ze handelen als uitvoerend orgaan van een federale wet voor die activiteitensectoren. Het ontworpen artikel 24, § 2, 1°, doet vanuit dat oogpunt evenwel geen moeilijkheden rijzen aangezien het zich ertoe beperkt, de “administratieve overheden” die bevoegd zijn voor niet-federale activiteitensectoren te machtigen om vrij te beslissen of ze voor de sectoren die onder hun bevoegdheid vallen, al dan niet een voorafgaande algemene aanvraag willen doen.³

In dezelfde zin kan de machtiging verleend aan de Koning niet gelezen worden als een machtiging op grond waarvan hij rechtstreeks de regionale administratieve overheden bevoegd voor die activiteitensectoren mag aanwijzen, aangezien de Koning zich door dat te doen zou inmengen in de interne organisatie van de deeltentiteiten.⁴

De strekking van het dispositief zou in die zin in de bespreking van de artikelen moeten worden verduidelijkt.

² Wat die woorden betreft, zie de bijzondere opmerking 1 geformuleerd onder het ontworpen artikel 24 (artikel 11 van het voorontwerp).

³ Zie in die zin advies 73.454/4 van 7 juni 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 12 oktober 2023 ‘tot invoering van bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens in het kader van programma's voor preventieve geneeskunde in het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid’ (Parl.St. W.Parl. 2022--23, nr. 1432/1, 18, opmerking nr. 4.2), alsook advies 48.989/VR van 9 december 2010 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 1 juli 2011 ‘betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuur’.

⁴ In tegenstelling tot wat te lezen staat in de huidige bijlage bij het koninklijk besluit van 8 mei 2018 ‘tot vaststelling van de activiteitensectoren en de bevoegde administratieve overheden bedoeld in artikel 22^{quinquies}, § 7, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’, waarin zowel bepaald wordt welke de betrokken activiteitensectoren zijn als welke de bevoegde administratieve overheden zijn. Dat zal niet meer mogelijk zijn voor de activiteitensectoren die onder de bevoegdheid van de deeltentiteiten vallen. In dat geval mag in het besluit enkel verwezen worden naar de administratieve overheid die voor de betrokken sectoren bevoegd is, zonder die bij naam te noemen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1 Zoals de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt in advies 66.143/2 van 20 juni 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 april 2023 ‘houdende wijziging van de wet van 11 december 1998, betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’:⁵⁻⁶

“I. Het recht op eerbiediging van het privéleven

1. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in artikel 22 van de Grondwet, maar ook in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en in artikel 17 van het Internationaal Verdrag ‘inzake burgerrechten en politieke rechten’, heeft voornamelijk tot doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven. Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie.

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: ‘de AVG’) past in diezelfde logica. Hoewel de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’, die bij het voorliggende voorontwerp gewijzigd wordt, betrekking heeft op een aangelegenheid die buiten de werkingssfeer van het recht van de Europese Unie valt, is die verordening krachtens artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ van toepassing op de in het voorontwerp bedoelde verwerking van persoonsgegevens.⁷

Zo bevat titel 3, ondertitel 3, van die laatstgenoemde wet bepalingen betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2443/001, 58-61.

⁶ Opmerkingen die overgenomen zijn in advies 72.070/4 van 26 september 2022 over amendementen op het ontwerp van wet ‘houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2443/002, 57-61).

⁷ *Voetnoot 2 van het geciteerde advies*: Zie in die zin advies 65.450/2, op 18 maart 2019 gegeven over een voorontwerp van decreet ‘relatif à la gouvernance numérique du système scolaire et à la transmission des données numériques dans l’enseignement obligatoire’; advies 65.655/2, op 9 april 2019 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 26 april 2019 ‘tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van klinisch orthopedagogen, alsmede van stagemeesters en stagediensten’.

In artikel 6 van de AVG wordt onder meer het volgende bepaald:

‘1. De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. (...)

2. (...)

3. De rechtsgrond voor de in lid 1, punten c) en e), bedoelde verwerking moet worden vastgesteld bij:

a) Unierecht; of

b) lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is.

Het doel van de verwerking wordt in die rechtsgrond vastgesteld of is met betrekking tot de in lid 1, punt e), bedoelde verwerking noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend. Die rechtsgrond kan specifieke bepalingen bevatten om de toepassing van de regels van deze verordening aan te passen, met inbegrip van de algemene voorwaarden inzake de rechtmatigheid van verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke; de types verwerkte gegevens; de betrokkenen; de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt; de doelbinding; de opslagperioden; en de verwerkingsactiviteiten en -procedures, waaronder maatregelen om te zorgen voor een rechtmatige en behoorlijke verwerking, zoals die voor andere specifieke verwerkingssituaties als bedoeld in hoofdstuk IX. Het Unierecht of het lidstatelijke recht moet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en moet evenredig zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel.’

2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Bijgevolg moeten de essentiële elementen van de regeling in de wet zelf worden bepaald, namelijk de doeleinden van de verwerking, alsook de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder de persoonsgegevens verwerkt worden. De inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen worden geformuleerd zodat de gevallen waarin de wetgever een dergelijke inmenging toestaat voorzienbaar zijn. Elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet bovendien steunen op een redelijke verantwoording en evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.⁸⁻⁹

Wat betreft de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven wanneer de overheid maatregelen neemt inzake de veiligheid van het land, wordt verwezen naar het advies van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State met de rolnummers 37.748/AV en 37.749/AV, dat op 23 november 2004 gegeven is over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 3 mei 2005 'houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen' en over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 3 mei 2005 'houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen'. De pertinente opmerkingen die in dat advies gemaakt zijn, worden herhaald met betrekking tot het voorliggende voorontwerp en worden als bijlage bij het voorliggende advies gevoegd."

⁸ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid advies 63.192/2, op 19 april 2018 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens' (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 3126/001, 402-456, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62192.pdf>); advies 63.202/2, op 26 april 2018 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 5 september 2018 'tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG' (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 3185/001, 120-145, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63202.pdf>).

⁹ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Zie in die zin bijvoorbeeld de hiernavolgende overwegingen van het Grondwettelijk Hof in arrest 29/2018 van 15 maart 2018:

"B.13.1. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.13.2. Naast de formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet eveneens de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.

(...)

B.14.1. Een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven dient niet alleen te steunen op een voldoende precieze wettelijke bepaling, maar ook te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en evenredig te zijn met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. De wetgever beschikt ter zake over een appreciatiemarge. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft ingesteld tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn." (zie ook GwH 14 juli 2016, nr. 108/2016, B.11.1, B.11.2 en B.12.1; zie voorts het voornoemde advies 63.192/2 van 19 april 2018 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 3126/1, 404-407).

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* voor wat betreft de voorgenomen regeling inzake veiligheidsverificatie en de veiligheidsadviezen.

1.2. Uit het wettigheidsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet, dat hiervoor in herinnering gebracht is, volgt dat artikel 22, doordat het aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, elke burger waarborgt dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.¹⁰

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de afdeling Wetgeving van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof van oordeel dat, ongeacht wat de aard van de betrokken aangelegenheid is, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorieën van verwerkte gegevens; 2°) de categorieën van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹¹

1.3. Gelet op voornoemde rechtspraak lijkt de machtiging van de Koning waarin het ontworpen artikel 25, derde lid, van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 voorziet, niet aanvaardbaar voor zover de Koning op grond daarvan de categorieën van personen kan bepalen waarop het veiligheidsadvies bedoeld in het tweede lid betrekking heeft.

1.4. Wat de termijn voor het bewaren van persoonsgegevens betreft, wordt in het ontworpen artikel 34, § 2, van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 bepaald dat de gegevens opgenomen in het register van veiligheidsverificaties worden vernietigd “na het verstrijken van een termijn van tien jaar vanaf de voor de betrokken persoon laatst genomen beslissing”, terwijl artikel 22ter/1, tweede lid, van dezelfde wet voorziet in een vernietiging na het verstrijken van een termijn van vijf jaar. In de bespreking van artikel 34 wordt het volgende gesteld:

“Door deze termijn [van 10 jaar] kan een historiek van de verstrekte adviezen worden bijgehouden in het geval er een nieuw verzoek wordt ingediend in de maanden die volgen op het verstrijken van de oorspronkelijke termijn van vijf jaar. Zo kan de overheid die het veiligheidsadvies aflevert, de aard van het advies raadplegen dat vijf jaar eerder zou zijn verstrekt.”

¹⁰ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GWH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1 en GWH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹¹ Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1, GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2 en GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

Die verantwoording lijkt te kunnen gelden voor om het even welke termijn voor het bewaren van de gegevens opgenomen in het register van veiligheidsverificaties. Indien gekozen wordt voor een termijn van tien jaar, kan immers ook een aanvraag plaatsvinden in de maanden die volgen op het verstrijken van een dergelijke termijn van tien jaar. De stellers van het voorontwerp moeten de noodzaak om die gegevens, met inbegrip van persoonsgegevens, gedurende een periode van tien jaar te bewaren, beter verantwoorden in het licht van de nagestreefde doelstelling.

1.5. Wat de “categorieën van verwerkte gegevens” betreft, is het ontworpen artikel 31, § 1, eerste lid, 5°, van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 te ruim voor zover het de overheid die met de veiligheidsverificatie is belast, ertoe machtigt “andere gegevens en informatie” te raadplegen.

Wat dat betreft zorgt de machtiging vervat in het ontworpen artikel 31, § 2, eerste lid, van dezelfde wet van 11 december 1998 die ertoe strekt dat “de lijst [van die gegevens en informatie] (...) word[t] bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten”, ervoor dat niet kan worden voldaan aan het wettigheidsbeginsel, aangezien de essentiële elementen die deze machtiging zouden afbakenen, niet in het voorontwerp zelf worden vastgelegd.

1.6. Het ontworpen artikel 34, § 1, van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 bepaalt dat alle overheden die veiligheidsadviezen verstrekken, een register moeten bijhouden van de veiligheidsverificaties die zij zelf uitvoeren en van de uitgebrachte adviezen.

In het ontworpen artikel 46, vierde lid, van dezelfde wet staat dat het register van veiligheidsverificaties kan worden geraadpleegd door de politiediensten in het kader van hun opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie.

Afgezien van het ontworpen artikel 46, laat het voorontwerp van wet na de categorieën van personen aan te wijzen die gemachtigd zijn om toegang te hebben tot de gegevens die verwerkt worden in de registers bedoeld in het ontworpen artikel 34.

Het ontworpen artikel 31, § 1, derde lid, bepaalt dat de gegevens zullen worden verwerkt in overeenstemming met titel III, subtitel III, van de wet van 30 juli 2018. Artikel 107 van de wet geeft een opsomming van de overheden die binnen het toepassingsgebied van voormelde subtitel vallen.

Als het de bedoeling is om het raadplegen van de registers die krachtens het ontworpen artikel 34, § 1, zijn aangemaakt, tot die overheden te beperken, moet het dispositief in die zin worden verduidelijkt. Als dat niet het geval is, moet het worden aangevuld door te vermelden welke de andere overheden zijn die gemachtigd zijn om de registers in kwestie te raadplegen.

2. Het ontworpen artikel 34, § 2, van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 voorziet in de vernietiging van de gegevens opgenomen in het register van veiligheidsverificaties na het verstrijken van een termijn van tien jaar vanaf de voor de betrokken persoon laatst genomen beslissing.

In het eerste lid van het ontworpen artikel 46 van dezelfde wet staat dat “de persoonlijke gegevens die in het kader van deze wet worden ingewonnen of ontvangen, vernietigd [worden] zodra de betrokken persoon niet langer aan een veiligheidsonderzoek kan worden onderworpen”; in het tweede lid van dat artikel staat dat “de gegevens die in het kader van de in artikel 12, tweede lid, bedoelde veiligheidsonderzoeken worden ingewonnen, [worden] vernietigd na een periode van twee jaar vanaf de datum waarop de geldigheid van de veiligheidsmachtiging vervalt”; en in het derde lid wordt bepaald dat “[h]et dossier van de veiligheidsverificatie wordt vernietigd na een periode van twee jaar vanaf de datum van het laatste advies”.

Die bepalingen moeten evenwel in samenhang gelezen worden met de artikelen 132 tot 137 van de wet van 30 juli 2018 die handelen over de verwerking van persoonsgegevens voor historische, wetenschappelijke of statistische doeleinden in het kader van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998, met de artikelen 21 en 21/1 van de wet van 30 november 1998 “houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten”, alsook met de archiefwet van 24 juni 1955 en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Het spreekt voor zich dat de vernietiging waarvan sprake is in de ontworpen artikelen 34, § 2, en 46, eerste tot derde lid, alleen mag plaatsvinden mits die bepalingen en in het bijzonder de in die bepalingen vastgelegde regels inzake het uitsorteren en de toestemming tot vernietiging in acht genomen worden.

De afdeling Wetgeving heeft in dat verband reeds het volgende geoordeeld in advies 75.117/2 van 15 februari 2024:

“Il en va d’autant plus ainsi que le [RGPD] protège spécifiquement le traitement des données à caractère personnel ‘à des fins archivistiques dans l’intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques’¹², et que cette protection relève en outre, en l’espèce, du droit fondamental d’accès à l’information détenue par les autorités publiques, tel qu’il est consacré par l’article 32 de la Constitution et par la Convention du Conseil de l’Europe ‘sur l’accès aux documents publics’, signée à Tromsø le 18 juin 2009.¹³ Ce droit fondamental se déduit également de l’article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales¹⁴ et est donc aussi visé par l’article 85 du RGPD.

Dans cette mesure, des données à caractère personnel triées et archivées peuvent être conservées sans limitation de durée¹⁵ (...).¹⁶

¹² Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Voir notamment les articles 5, paragraphe 1, b) et e), 9, paragraphe 2, j), 14, paragraphe 5, b), 17, paragraphe 3, d), et 89 du RGPD.

¹³ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Voir en ce sens l’avis 74.703/2 donné le 6 décembre 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française ‘relatif au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des missions d’accompagnement, des programmes de médecine préventive et de soutien à la parentalité de l’Office de la naissance et de l’enfance’ (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 641/1, pp. 69 et s.).

¹⁴ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Voir Cour eur. D.H., (GC) 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, §§ 149 à 170 ; Cour eur. D.H., 28 mars 2023, *Saure c. Allemagne*, §§ 51 et s.

¹⁵ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Voir en ce sens l’avis 72.640/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française ‘portant sur la gestion et la préservation des archives publiques en Communauté française’ (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 604/1, p. 31).

¹⁶ Avis 75.117/2 van 15 februari 2024 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘modifiant le décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l’Institut wallon de l’évaluation, de la prospective et de la statistique’.

Bijgevolg dienen in de ontworpen artikelen 34, § 2, en 46, eerste tot derde lid, de woorden “onverminderd de wetsbepalingen betreffende het Rijksarchief” ingevoegd te worden.

3. Volgens de memorie van toelichting strekt het voorontwerp er inzonderheid toe “de aflevering van veiligheidsadviezen te veralgemenen om verwarring tussen de veiligheidsadviezen en de veiligheidsattesten en overlapping van toepassingsgebieden te vermijden en de procedure eenvormig te maken”.

Daartoe wordt in heel wat artikelen van het voorontwerp de vermelding van “veiligheidsattesten” vervangen of geschrapt, meer bepaald in de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 en in de wet van 30 juli 2018 (zie inzonderheid de artikelen 6 en 14 van het voorontwerp). De steller van het voorontwerp dient in beide wetten alle vermeldingen van de veiligheidsattesten in dezelfde zin te wijzigen.¹⁷

Hetzelfde geldt voor de wijzigingen die in de artikelen *8bis*, §§ 3 en *4bis*, 12 en *22bis* van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 aangebracht worden bij het wetsontwerp ‘tot wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst, wat betreft verschillende aspecten van de controle van de betrouwbaarheid van personen en de bescherming van de informatie in de nucleaire en radiologische sectoren’¹⁸. In al die ontworpen artikelen wordt nog steeds gewag gemaakt van veiligheidsattesten.

Fundamenteler nog is dat niet duidelijk is hoe het voorontwerp en de hangende wijzigingen van de artikelen *8bis*, 12 en *22bis*, van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 op elkaar aansluiten. De opeenvolging van die beide teksten moet duidelijker toegelicht worden, inzonderheid door in de bespreking van artikel 8 van het voorontwerp uitdrukkelijk te vermelden dat de beoogde opheffing ook de opheffing inhoudt van artikel *22bis*, zoals die bepaling gewijzigd zal worden bij wetsontwerp nr. 55-3689, dat nog onderzocht wordt, en door in het dispositief van het voorontwerp te voorzien in de wijziging van het toekomstige artikel 12, vijfde lid, aangezien daarin verwezen wordt naar dat artikel *22bis*.

¹⁷ Bij wijze van voorbeeld dient vastgesteld te worden dat de artikelen *1bis*, 15°, c), *1octies*, § 1, 2°, en 8, § 2, van de wet van 11 december 1998 niet gewijzigd worden bij het voorontwerp, net zo min als de artikelen 72, § 2, 5°, en 138, § 2, 4°, van de wet van 30 juli 2018.

¹⁸ *Parl.St.* kamer 2023-24, nr. 55-3689.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Het opschrift van het voorontwerp dient gewijzigd te worden aangezien het voorontwerp andere wetten wijzigt dan de wet “betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en publiek gereguleerde dienst”.

INDIENINGSBESLUIT

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

Alleen besluiten moeten echter een aanhef hebben. Een wetsontwerp heeft er geen, maar moet wel voorafgegaan worden door een indieningsbesluit. In dit geval dient dat indieningsbesluit geen melding te maken van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ of van het advies van de afdeling Wetgeving, aangezien bij de adviesaanvraag niet om spoedbehandeling is verzocht. Aangezien het niet om een aanhef gaat, behoort bovendien ook geen melding gemaakt te worden van de vervulling van de voorafgaande vormvereisten.

Het indieningsbesluit moet herzien worden in het licht van die opmerkingen.¹⁹

DISPOSITIEF

Artikel 7

1. Artikel 11, § 4, tweede en derde lid, van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998, vervangen bij de wet van 7 april 2023, luidt als volgt:

“De personen die geen houder zijn van een veiligheidsmachtiging die geclassificeerde informatie openbaar maken en die weten of zouden moeten weten dat een openbaarmaking één van de belangen bedoeld in artikel 3, § 1, kan aantasten, worden gestraft met een geldboete van honderd euro tot vijftuizend euro.

In afwijking van het tweede lid worden de personen die, met het oog op de bescherming van het algemeen openbaar belang, geclassificeerde informatie openbaar maken om het recht op de persvrijheid uit te oefenen of voor het onthullen van een ernstige fout, een ernstige wanpraktijk of een ernstige illegale activiteit van een openbare overheid, niet strafbaar gesteld.”

¹⁹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 227 en formule F 4-1-10-1.

Die beide leden vloeien voort uit de volgende opmerking die door de afdeling Wetgeving in advies 66.143/2 is gemaakt bij artikel 22:

“Het ontworpen artikel 11, § 4, luidt als volgt:

‘De personen die geen houder zijn van een veiligheidsmachtiging en die geclassificeerde informatie openbaar maken, die weten of zouden moeten weten dat een openbaarmaking één van de fundamentele belangen bedoeld in artikel 3, § 1 kan aantasten, worden gestraft met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro’.

Een zo ruim opgevatte strafbaarstelling zou in sommige gevallen moeilijkheden kunnen opleveren ten aanzien van de rechten die bij artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, in het bijzonder het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie.

Zo heeft de Grote Kamer van het Europees Hof in arrest *Fressoz en Roire v. Frankrijk* van 21 januari 1999 het volgende opgemerkt:

‘tout en reconnaissant le rôle essentiel qui revient à la presse dans une société démocratique, la Cour souligne que les journalistes ne sauraient en principe être déliés par la protection que leur offre l’article 10 de leur devoir de respecter les lois pénales de droit commun. Le paragraphe 2 de l’article 10 pose d’ailleurs les limites de l’exercice de la liberté d’expression. Il échet de déterminer si, dans les circonstances particulières de l’affaire, l’intérêt d’informer le public l’emportait sur les ‘devoirs et responsabilités’ pesant sur les requérants en raison de l’origine douteuse des documents qui leur avaient été adressés’.

Er zijn bijgevolg uitzonderingen mogelijk in verband met de noodzaak om de strafwetten na te leven, wat het Hof in deze zaak aanvaard heeft door te besluiten dat de strafrechtelijke veroordeling van de journalisten wegens schending van het ‘fiscaal geheim’ *in casu* niet beantwoordde aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dus niet nodig was in de zin van lid 2 van artikel 10 van het Verdrag.

De Belgische wetgever heeft recentelijk met die lering rekening gehouden in het kader van de bepalingen van het Wetboek van economisch recht die betrekking hebben op de omzetting van de Europese richtlijn inzake bedrijfsgeheimen. (...)

Om de vrijheid van informatie te behoeden die bij artikel 10 van het Europees Verdrag en bij artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten wordt gewaarborgd, zou de steller van het voorontwerp *in casu* kunnen overwegen de voorliggende paragraaf 4 aan te vullen met een nieuw lid dat als volgt luidt:

‘De bepalingen van deze wet die het verbod op de verspreiding van geclassificeerde informatie inhouden, doen geen afbreuk aan de uitoefening van de fundamentele rechten die zijn vervat in regels van internationaal en supranationaal recht en in de Grondwet, in het bijzonder het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie, noch aan het recht om publiekelijk een fout, een laakbare handeling of een illegale activiteit te onthullen, op voorwaarde dat degene die de geclassificeerde informatie verspreidt, in dat geval handelt met het oog op de bescherming van het algemeen openbaar belang.’

Het staat echter aan de steller van het voorontwerp om, gelet op de specifieke aard van de geclassificeerde informatie die volgens het voorontwerp niet mag worden verspreid en die – zoals in de bovenvermelde voorbeelden – niet van fiscale of economische aard is maar betrekking heeft op de ‘fundamentele belangen bedoeld in artikel 3, § 1’, van de wet van 11 december 1998, na te gaan of er al dan niet reden is om op voorhand in de wet op te nemen dat de verspreiding van informatie niet bestraft wordt wanneer een dergelijke sanctie niet nodig is in een democratische samenleving. Het staat hoe dan ook aan de rechter, die in voorkomend geval te oordelen heeft over het vervolgen van de betreffende overtreding, om na te gaan of de beperking van de vrijheid van meningsuiting en van informatie die uit de vermelde strafbaarstelling voortvloeit, *in concreto* aanvaardbaar is in het licht van de voornoemde internationale rechtsregels.”²⁰

2. Artikel 7 van het voorontwerp wijzigt artikel 11, § 4, derde lid, van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 door de woorden “niet strafbaar gesteld” (lees: “worden (...) niet strafbaar gesteld”) te vervangen door de woorden “vrij van straf (lees: “blijven (...) vrij van straf”).

De bespreking van artikel 7 luidt als volgt:

“Artikel 7 wijzigt artikel 11 dat, in fine, voorziet in een strafuitsluitende verschoningsgrond voor de personen die, met het oog op de bescherming van het algemeen openbaar belang, geclassificeerde informatie openbaar maken om het recht op de persvrijheid uit te oefenen of voor het onthullen van een ernstige fout, een ernstige wanpraktijk of een ernstige illegale activiteit van een openbare overheid. De woorden ‘blijven vrij van straf’ geven duidelijker weer dat het gaat om een verschoningsgrond en geen rechtvaardigingsgrond. Het strafrechtelijk karakter blijft met andere woorden bestaan.”

Naar aanleiding van het verzoek om duidelijker te omschrijven wat het begrip “strafuitsluitende verschoningsgrond” inhoudt in het kader van een strafrechtelijke procedure, en om te preciseren welke de rechtsgevolgen zijn van een dergelijke verschoningsgrond voor de aangeklaagde persoon, in vergelijking met een rechtvaardigingsgrond, heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“En effet, les termes ‘*ne sont pas punissables*’, contenus dans la disposition en vigueur et ‘*sont exemptés de peine*’ de notre projet, ont des significations distinctes :

Les individus ‘*ne sont pas punissables*’ : lorsqu’ils n’ont pas commis d’infraction ou lorsque leur acte ne constitue pas une infraction en vertu de la loi. Cela peut se produire lorsque l’acte ne remplit pas tous les éléments constitutifs d’une infraction pénale ou dans des situations où il y a une cause de justification (état de nécessité, légitime défense, ordres imposés). Dans ce cas, un acte illicite est rendu licite par la cause de justification et l’infraction disparaît.

²⁰ Parl. St. Kamer 2021-22, nr. 2443/001, 65 tot 67.

Les individus *'sont exemptés de peine'* : lorsqu'ils ont commis une infraction, mais que le juge décide de ne pas imposer de sanction. L'infraction ne disparaît pas et cela peut avoir des conséquences au niveau civil ou en termes de participation. Les causes d'excuses peuvent être vues comme des *'circonstances atténuantes légales'*. Elles sont toujours prévues par la loi et permettent à un auteur reconnu coupable d'une infraction bien établie de bénéficier d'une exemption de peine. Elles peuvent être absolutoires ou atténuantes (ex. provocation ou statut de repent). Dans le premier cas l'auteur de l'infraction sera totalement exempté de peine, dans le second il verra sa peine allégée.

Lors des échanges avec la Task Force sur cet avant-projet de loi, les services de renseignement (VSSE et SGRS) ont demandé de modifier la disposition de manière à résoudre une équivoque et refléter plus fidèlement l'intention de l'auteur du texte. Nous avons sollicité le SGRS pour répondre à la présente question. Nous reprenons ci-dessous la réponse qu'il nous a fournie :

'De gevraagde wijziging beoogde enkel het correcter weergeven van de eigenlijke bedoeling van de opstellers. Het is nooit de bedoeling geweest om het openbaar maken van geclassificeerde gegevens toelaatbaar te maken (i.e. geen strafrechtelijk misdrijf). Dit [is] belangrijk naar de internationale partners toe.'

De woorden 'niet strafbaar' zijn verwarrend. Wanneer we kijken in het strafwetboek en ook in onze organieke wet, dan worden steeds de woorden 'blijven vrij van straf' gebruikt wanneer het gaat over een strafuitsluitende verschoningsgrond (zie bijv. art. 136 Sw, 192 Sw, 260 en art. 13/1/1 van onze organieke wet).

In de MvT staat m.i. het antwoord op de vraag 'De woorden 'blijven vrij van straf' geven duidelijker weer dat het gaat om een verschoningsgrond en geen rechtvaardigingsgrond. Het strafrechtelijk karakter blijft met andere woorden bestaan'. Concreet betekent dit dat de burgerrechtelijke gevolgen van het misdrijf wel blijven bestaan.'

Het is dus wel degelijk de bedoeling dat de feiten strafbaar zijn (en op het strafblad komen)'''.

3. Zoals die voorgestelde wijziging wordt gerechtvaardigd in de bespreking van het artikel, leidt ze tot een aanzienlijke achteruitgang van de bescherming die geboden wordt bij artikel 11, § 4, tweede en derde lid, van de wet "Machtigingen" van 11 december 1998, sedert de wijziging ervan bij artikel 23 van de wet van 7 april 2023 'houdende wijziging van de wet van 11 december 1998, betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen'. Immers, door de rechtvaardigingsgrond waarin de wet thans voorziet, te vervangen door een verschoningsgrond, zorgt de ontworpen tekst ervoor dat personen die met het oog op de bescherming van het algemeen openbaar belang, geclassificeerde informatie openbaar maken om het recht op de persvrijheid uit te oefenen of om een ernstige fout, een ernstige wanpraktijk of een ernstige illegale activiteit van een openbare overheid te onthullen, opnieuw strafrechtelijk vervolgd kunnen worden.

De stellers van het voorontwerp worden verzocht na te gaan of een dergelijke wijziging strookt met de doelstelling die oorspronkelijk met het voornoemde artikel 11 van de wet werd nagestreefd, rekening houdend met de lering van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat er meermaals op gewezen heeft dat, niet alleen een strafrechtelijke veroordeling, maar ook louter het feit dat men strafrechtelijk vervolgd zou kunnen worden – wat de ontworpen tekst mogelijk zal maken – een inmenging in de vrijheid van meningsuiting van de vervolgte persoon kan uitmaken, waarvan enkel de rechter die in voorkomend geval te oordelen heeft over het vervolgen van de betreffende overtreding, de “noodzaak” in de zin van artikel 10, § 2, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kan beoordelen.

Volgens een vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²¹ kan het bestaan op zich van strafrechtelijke vervolgingen gepaard gaande met verschillende beperkende maatregelen ten laste van de persoon die de omstreden uitingen heeft gedaan (huiszoekingen, invezekeringstelling (garde à vue) of voorlopige hechtenis)²² worden uitgelegd als een inmenging in de vrijheid van meningsuiting van de persoon die wordt vervolgd.

In het arrest *Kaboğlu en Oran v. Turkije* (Nr. 2), van 20 oktober 2020²³, heeft het Hof voorts nog geoordeeld dat

“[l]es décisions d’acquiescement (...) rendues à l’issue de cette procédure ont seulement mis fin à l’existence des risques mentionnés, mais n’ont rien enlevé au fait que ceux-ci ont constitué une pression sur les intéressés pendant un certain temps et étaient de nature à les intimider et à les décourager de s’exprimer sur des questions d’intérêt général” (§ 115),

terwijl er tijdens het gerechtelijk onderzoek ten aanzien van de verzoekende partijen geen enkele vrijheidsbeperkende maatregel was getroffen.

Wat geldt voor een beslissing tot vrijspraak geldt *a fortiori* ook voor een in het strafregister opgenomen strafrechtelijke veroordeling waarvoor een vrijstelling van straf geldt.

Artikelen 9 en 10

1. Aangezien het de bedoeling is om de artikelen 22sexies/1 tot 22sexies/4 van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 in te voegen in afdeling 5 van het nieuwe hoofdstuk IV van dezelfde wet, ingevoegd bij artikel 11 van het voorontwerp, dienen de wijzigingen die aangebracht worden in die artikelen 22sexies/1 tot 22sexies/4, die bij de artikelen 9 en 10 van het voorontwerp hernummerd zijn tot de artikelen 38 tot 41, vermeld te worden na de bepaling waarbij die afdeling 5 van het nieuwe hoofdstuk IV wordt ingevoegd.

²¹ Die uitgebreid in herinnering wordt gebracht in de paragrafen 105 tot 108 van het arrest *Kaboğlu en Oran v. Turkije* (Nr. 2) tweede sectie, 20 oktober 2020 (<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-205131>)

²² Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verwijst met name naar zijn arrest van 7 maart 2017, *Döner c.s. v. Turkije*, , §§ 85 tot 88.

²³ EHRM 20 oktober 2020, *Kaboğlu en Oran v. Turkije* (Nr. 2) tweede sectie.

Bijgevolg dienen die artikelen 9 en 10 ingevoegd te worden na het artikel 11 van het voorontwerp en dienen ze dienovereenkomstig hernummerd te worden.

Daarbij dient vermeld te worden dat het gaat om wijzigingen van de artikelen 22sexies/1 tot 22sexies/4, die respectievelijk de artikelen 38, 39, 40 en 41 van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 worden.

2. Bovendien blijkt artikel 10 drie artikelen van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 te wijzigen. Ter wille van de rechtszekerheid dient voor elk artikel dat gewijzigd wordt, voorzien te worden in een wijzigingsartikel.

Artikel 11

Ontworpen hoofdstuk IV van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 – Veiligheidsadviezen
Ontworpen artikel 24

1. Rekening houdend met de context van de voorliggende bepaling en naar het voorbeeld van wat bepaald is in de Franse tekst van het ontworpen artikel 26, § 2, moeten in paragraaf 2, eerste lid, de woorden “voorafgaande algemene aanvraag van veiligheidsverificatie” vervangen worden door de woorden “voorafgaande algemene aanvraag om een machtiging om veiligheidsadviezen aan te vragen”.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 27, met dien verstande dat in de Nederlandse tekst deze keer de woorden “Zodra het in artikel 26 bedoelde voorafgaandelijke verzoek” vervangen moeten worden door de woorden “Zodra de in artikel 26 bedoelde voorafgaande algemene aanvraag om een machtiging om veiligheidsadviezen aan te vragen”.

2. Het Nationaal Crisiscentrum bedoeld in het ontworpen artikel 24, § 2, 2°, wordt niet gedefinieerd in de wet “Machtigingen” van 11 december 1998. De gemachtigde van de minister gaat ermee akkoord dat die instelling in artikel 1bis van de wet moet worden gedefinieerd als:

“le Centre gouvernemental de Coordination et de Crise créé par l’arrêté royal du 18 avril 1988” (het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering opgericht bij het koninklijk besluit van 18 april 1988 (vertaling)).

Bijgevolg moet artikel 3 van het voorontwerp zo worden aangepast dat die definitie erin wordt opgenomen, waarbij deze evenwel aangevuld moet worden met de vermelding van het volledige opschrift van het koninklijk besluit van 18 april 1988 (‘tot oprichting van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering’).

Ontworpen artikel 25

1. Op de vraag om meer uitleg over de machtiging die in het ontworpen artikel 25, tweede lid, aan de Koning wordt verleend om de voorafgaandelijke verkrijging van een veiligheidsadvies voor de toegang tot nucleaire gebouwen of sites of tot plaatsen bedoeld in het tweede lid, 1° tot 3°, op te leggen, en dan met name meer uitleg in het licht van de verwerking van persoonsgegevens die die machtiging inhoudt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Le deuxième alinéa de l'article 25 a été introduit par l'AFCN. Nous nous sommes donc concertés avec l'AFCN [...]. Voici la réponse formulée par l'AFCN à votre attention :

‘L'article 25, alinéa 2, en projet porte sur les futurs avis de sécurité pour le secteur nucléaire, sans préjudice de ceux qui seront réglés en vertu de l'article 8bis, § 2, de la loi du 11/12/98.

Actuellement, dans le secteur de la sécurité nucléaire, la fiabilité des personnes est principalement évaluée par des habilitations de sécurité ou à défaut par des attestations de sécurité. Suite à la décision politique de supprimer le système des attestations de sécurité, les attestations de sécurité de la réglementation nucléaire seront transformées en avis de sécurité. L'article 25, alinéa 2, en projet s'inscrit dans ce contexte. Il formule en une disposition unique (à l'exception de l'article 8bis, § 2, de la loi du 11/12/98) la base des avis de sécurité dans le secteur nucléaire. Il constitue dès lors la reformulation, au moyen d'avis de sécurité, de ce qui existe déjà sous forme d'attestations de sécurité dans la législation relative à la sécurité nucléaire :

– d'une part dans la législation en vigueur (l'actuel article 22ter de la loi du 11/12/98) ;

– d'autre part dans l'alinéa 3 de l'article 22bis de la loi du 11/12/98 qu'établit le projet de loi n°55/3689, qui vient d'être adopté en commission de l'Intérieur de la Chambre et qui devrait être incessamment voté en séance plénière. L'exposé des motifs du projet de loi n° 55/3689 explicite les tenants et aboutissants de cette disposition, ainsi que du système de contrôle de la fiabilité dans le secteur nucléaire en général’.”

Er wordt akte genomen van die uitleg.

Wat betreft evenwel de bevoegdheid van de federale overheid om de toegang in het buitenland tot nucleaire gebouwen of sites te reglementeren, moeten de stellers van het voorontwerp er zich van bewust zijn dat de door hun uitgewerkte regeling wat het buitenland betreft, noodzakelijkerwijze slechts doeltreffend zal zijn als de buitenlandse overheden bereid zijn vrijwillig mee te werken.²⁴

2. In het derde lid moeten de woorden “de toekenningsprocedure van de in dit lid bedoelde toegangen” worden vervangen door de woorden “de procedure voor het verstrekken van de veiligheidsadviezen met betrekking tot de in het tweede lid bedoelde toegangen”.

²⁴ Zie advies 62.918/2 van 26 februari 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 8 mei 2018 ‘tot vaststelling van de activiteitensectoren en de bevoegde administratieve overheden bedoeld in artikel 22quinquies, § 7, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’.

Ontworpen artikel 26

1. Op de vraag of het luidens het ontworpen artikel 26, § 2, de bedoeling van de stellers van het voorontwerp is dat bij de besluitvorming naar aanleiding van een voorafgaande algemene aanvraag in de gevallen bedoeld in het ontworpen artikel 24, § 1, tweede lid - te weten in het kader van een grootschalige nationale, internationale, diplomatieke of protocolaire gebeurtenis -, het Nationaal Crisiscentrum zowel aanvrager is als instantie waarmee de federale politie overleg pleegt over haar eigen aanvraag, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Le NCCN ne sera l'autorité administrative que pour les événements de grande ampleur et ce cas de figure ne se présentera que pour les dossiers de demande préalable pour ces événements. En effet, le NCCN (déjà actuellement) organise la coordination de la sécurité de ces événements nationaux, internationaux, diplomatiques ou protocolaires d'ampleur (ex : Sommets EU ou OTAN, visites des chefs d'État, cérémonies officielles des 21 juillet et 11 novembre, ...). Il a une vue globale du programme de l'évènement, des participants (invités V.I.P, personnalités menacées), des prestataires de services, des mesures de sécurité déjà prévues par l'organisateur de l'évènement (badges d'accès, invitations avec QR Codes, détecteurs de métaux, agents de gardiennage privé, etc.), les services de police, de la Défense (sweeping, contrôle d'identité, appui canin, etc.) et de planification d'urgence (installation d'un poste médical avancé, etc.). Son expertise est donc utile à la réunion de concertation. Bien que la décision finale revienne à la police fédérale seule, il nous a semblé judicieux de prévoir une concertation avec, non seulement les services qui participent à l'analyse de la menace mais aussi ceux qui peuvent apporter une expertise dans ce domaine. Ceci est expliqué dans l'exposé des motifs page 21.”

2. Naar aanleiding van een vraag over de verplichting bedoeld in het ontworpen artikel 26, § 4, die wordt opgelegd aan elke administratieve overheid die gemachtigd wordt om veiligheidsadviezen aan te vragen binnen de grenzen van de beslissing om de voorafgaande algemene aanvraag geheel of gedeeltelijk goed te keuren, om over ten minste één veiligheidsofficier als bedoeld in artikel 1bis, 15°, a), b), c) of d) van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 te beschikken, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Le paragraphe 4 de l'article 26 concerne les autorités administratives compétentes en fonction des secteurs et non pas les personnes morales actives dans ces secteurs. Les autorités administratives doivent disposer d'au moins un officier de sécurité (qui dispose d'une habilitation de sécurité). L'article 29 prévoit, quant à lui, l'obligation pour les personnes morales de droit privé ou public de disposer d'un gestionnaire des vérifications de sécurité (qui dispose d'un avis de sécurité positif).

Lors des discussions en Task Force sur cet avant-projet de loi, le secrétariat de l'ANS avait exposé que, malgré l'obligation de disposer d'un officier de sécurité prévue à l'article 22quinquies § 6 de la loi actuelle, très peu de personnes morales disposaient d'un officier de sécurité ou même d'un point de contact. Par ailleurs, l'obligation de disposer d'un officier de sécurité (en possession d'une habilitation de sécurité, dont la procédure est longue et le coût élevé) a paru excessive pour ces personnes morales surtout si aucune information classifiée n'est traitée par ces personnes morales. Afin de disposer tout de même d'un point de contact en leur sein, il a été convenu de créer la fonction de 'gestionnaire des avis de sécurité' (uniquement en possession d'un avis de sécurité – coût moins élevé et procédure plus rapide).”

Er wordt akte genomen van dat antwoord.

Ontworpen artikel 31

1. In het ontworpen artikel 31, § 2, eerste lid, moet worden geschreven: “van de gegevens en informatie bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, 3°, 4° en 5°, (...)”.

2. Het tweede lid van paragraaf 2 bepaalt dat de overheid die bevoegd is voor het verstrekken van de veiligheidsadviezen, tijdens de geldigheidsduur van het veiligheidsadvies de geraadpleegde en geëvalueerde gegevens en informatie regelmatig kan bijwerken. Deze bepaling is opgenomen in het ontworpen artikel 31, dat, zoals blijkt uit het opschrift van afdeling 3 van het nieuwe hoofdstuk IV, gewijd is aan de veiligheidsverificaties.

Aangezien, zoals in de commentaar met betrekking tot de ontworpen bepaling wordt bevestigd, de bepaling het updaten van de gegevens regelt zodra het veiligheidsadvies is verstrekt, hoort dit lid veeleer thuis in afdeling 4 van hetzelfde hoofdstuk.

3. In paragraaf 6 dient het woord “beslissing” vervangen te worden door het woord “verzoek”.

Ontworpen artikel 35

De bespreking van het ontworpen artikel 35 bevat een duidelijke uiteenzetting waaruit blijkt met welke criteria rekening zal worden gehouden om te bepalen welk type adviezen – positief, negatief, positief met administratieve waarschuwing – zal worden verstrekt, na het afwegen van die criteria. Op een vraag over de concrete vermelding van die criteria in een dispositief heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Ils ne sont, en effet, pas repris dans le dispositif de l’avant-projet de loi ni dans le projet d’arrêté royal d’exécution en cours d’élaboration. Ils sont mentionnés dans l’exposé des motifs (p. 29) pour illustrer le choix du type d’avis rendu et la manière d’évaluer les données recueillies. Sachant que ces ‘critères’ peuvent aussi être liés à l’évolution des listes des banques de données consultées et des ‘exigences sécuritaires’ évolutives, il ne faut pas figer cela dans la loi ou l’arrêté royal. Il s’agit d’un choix de ne pas les intégrer dans la loi pour permettre cette évolution. Nous les avons donc intégrés dans l’exposé des motifs.

Par ailleurs, les motifs d’avis négatifs sont exposés dans les courriers qui sont adressés aux personnes concernées sur base de l’obligation de motivation des actes administratifs (L. 29/7/1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs). L’article 35, § 4 de l’avant-projet de loi le mentionne aussi clairement.

Étant donné que la loi et l’arrêté royal du 8/5/2018 (qui est aussi en cours de révision pour ajouter certaines banques de données supplémentaires) mentionnent les données qui sont évaluées (article 31), les éléments pris en compte pour l’évaluation sont déjà identifiables. Il n’existe pas, comme c’est expliqué dans l’exposé des motifs (pp. 29-30), de formule dont le résultat serait imposé par simples déductions mathématiques étant donné la diversité des cas de figures, couplés à la spécificité des fonctions exercées. Chaque demande est évaluée au cas par cas et en fonction du contexte de la demande.

La plate-forme digitale en développement pourra accueillir une fonctionnalité documentaire qui nous permettra d'y placer, à destination des 'clients' des vérifications de sécurité, les documents permettant une bonne compréhension des processus (dont les lignes directrices, par exemple)."

Ontworpen artikel 37

In de bespreking van het ontworpen artikel 37, § 2, wordt de nadruk gelegd op de mogelijkheid om een nieuw advies uit te brengen op basis van geactualiseerde gegevens, wat zal worden vereenvoudigd door de digitalisering van het proces. Op de vraag of er wet- of verordeningsteksten aangenomen of ontworpen zijn waarbij die digitalisering en die continue monitoring worden georganiseerd, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

"La loi prévoit déjà actuellement le screening récurrent : art 22^{quinquies}/1 § 5 : 'la police fédérale peut de sa propre initiative émettre ultérieurement un nouvel avis de sécurité sur la base des données et informations visées à l'article 22^{sexies}. (...)'. "

L'article 31 § 2 alinéa 2 de l'avant-projet de loi reprend ce principe existant de manière plus claire : 'L'autorité ayant la compétence de délivrer les avis de sécurité peut actualiser régulièrement les données et informations consultées et évaluées pendant la période de validité de l'avis de sécurité', ce qui était d'ailleurs aussi une recommandation de la Cour des comptes.

Quant à la digitalisation, c'est une évolution technologique et non un traitement exclusivement automatisé tel que visé par l'article 22 du GDPR. Cette plate-forme permettra d'une part, de faciliter l'introduction des demandes, le transfert des consentements (plus de formulaire papier) et des avis de sécurité aux autorités administratives et, d'autre part, d'accélérer le travail actuellement manuel de consultation des banques de données. Le résultat qui découlera de cette automatisation de consultation des banques de données sera donné sous forme de 'hit – no hit', c'est-à-dire que s'il y a un élément qui ressort de la consultation automatisée, le membre du personnel devra consulter manuellement la (ou les) banque(s) de données pour savoir sur quoi porte le 'hit' et puis évaluer la pertinence de cette (ces) information(s) dans l'analyse du risque que représente cette personne pour la fonction spécifique sollicitée ou l'accès aux locaux/événements spécifiques sollicités. Ce n'est donc pas la plate-forme digitale qui évaluera les données récoltées et prendra des 'décisions'. Cette évaluation continuera à dépendre exclusivement d'une intervention humaine.

Nous ne percevons donc pas l'utilité d'inscrire cette digitalisation dans la loi. En effet, ce monitoring continu n'entraîne pas une décision fondée uniquement sur un traitement automatisé."

Artikel 13

Hoofdstuk VI “Geheimhouding, diverse en slotbepalingen”

Ontworpen artikel 46

Op het verzoek uiteen te zetten wat rechtvaardigt dat, zoals is bepaald in het ontworpen artikel 46, vierde lid, de politiediensten het register van veiligheidscertificaties ook kunnen raadplegen in het kader van hun opdrachten van “bestuurlijke” politie, en om daarvan een voorbeeld te geven, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg verstrekt:

“En matière de police administrative, les services de police doivent, notamment, assurer le suivi des groupements subversifs (groupement, extrémiste ou non, qui, en raison de ses méthodes d'action et des actes qu'il pose, cherche, par des procédés illégaux, à porter atteinte aux institutions de l'État, au fonctionnement régulier de l'État de droit, des institutions démocratiques, des principes élémentaires propres à l'État de droit ainsi qu'aux droits de l'homme et des libertés fondamentales), des organisations sectaires nuisibles (tout groupement à vocation philosophique ou religieuse, ou se prétendant tel, qui, dans son organisation ou sa pratique, se livre à des activités illégales dommageables, nuit aux individus ou à la société ou porte atteinte à la dignité humaine), (...)

La Banque National Générale Administrative (BePad) permet d'identifier l'appartenance d'une personne à un groupement subversif (par ex) mais dans le cadre du suivi de ces groupements, l'information contenue dans le registre des vérifications de sécurité concernant une demande d'accès avis de sécurité positif ou non) de cette personne à une fonction ou un lieu/événement soumis à une vérification de sécurité (ex : dispose d'un badge aéroportuaire) peut s'avérer utile voire essentielle pour évaluer par exemple la réalité d'une menace de ce groupement ou le niveau de risque que représente ce groupement.

De plus, l'échange d'informations s'inscrit dans les lignes directrices de la MFO-3 et sera limité strictement aux membres des services de police ayant le besoin d'en connaître ('need to know basis'), cela permet de répondre au caractère proportionnel.”

Ontworpen artikel 47

De uitsluiting van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ zou moeten worden uitgebreid tot die van de wet van 4 mei 2016 ‘inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie’,²⁵ aangezien de tweede afgestemd is op de eerste. Ter wille van de coherentie moeten de woorden “is niet van toepassing op” dan ook vervangen worden door de woorden “en de wet van 4 mei 2016 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie zijn niet van toepassing op”.

Ontworpen artikel 50

Het ontworpen artikel 50 moet weggelaten worden, aangezien dit het oude artikel 29 van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 overneemt, dat geen rechtsgevolgen meer heeft.

²⁵ Wat reeds mogelijk is op grond van artikel 6, § 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 en artikel 3, § 2, 4°, van de wet van 4 mei 2016.

Artikel 15

In artikel 15, eerste en tweede punt, moet respectievelijk geschreven worden “in 1^o” en “in 2^o”.

Artikel 16

De Franse tekst van artikel 16 moet in overeenstemming gebracht worden met de Nederlandste tekst.

In de Nederlandse tekst schrijve men evenwel “geschrapt” in plaats van “opgeheven”.

Artikel 19

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in het ontworpen artikel 2, 4^o, van de wet van 11 december 1998 ‘tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ (hierna: “de wet ‘Beroepsorgaan’ van 11 december 1998”), “de overheid bedoeld in artikel 24” moet worden geschreven.

Artikel 29

1. Om de doelstelling te bereiken die uiteengezet is in de bespreking van artikel 29, eerste lid, moet, in plaats van in die bepaling te stellen dat de daarin genoemde verwijzingen gelezen moeten worden als verwijzingen naar “deze (...) wet”, te weten een wijzigingswet, gesteld worden dat ze gelezen moeten worden als verwijzingen naar de wet “Machtigingen” van 11 december 1998, met vermelding van het opschrift van die wet, zoals dat gewijzigd wordt bij artikel 2 van het voorontwerp.

Dat geldt ook voor het tweede lid aangezien de verwijzingen naar de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 moeten worden beschouwd als vervangen door verwijzingen naar de daarmee overeenstemmende bepalingen, niet van “deze (...) wet”, maar van dezelfde wet van 11 december 1998, zoals gewijzigd bij het voorliggende voorontwerp.

2. Wat betreft de wens van de stellers van het voorontwerp om de artikelen van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 te hernoemen, wordt erop gewezen dat die wetgevingstechnische werkwijze, hoewel die door geen enkele rechtsnorm wordt verboden, niet aanbevolen wordt uit het oogpunt van de rechtszekerheid, aangezien dit een wijziging vereist van alle wet- en verordeningsteksten die verwijzen naar een artikel dat aldus hernoemd wordt.²⁶

²⁶ Zie in verband met de nadelen van hernoeming *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevendende en reglementaire teksten*, www.raadvstconsetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 125.

Artikel 29 van het voorontwerp probeert dat probleem te verhelpen.²⁷ Artikel 29, tweede lid, in het bijzonder, bepaalt dat het vervangen van de verwijzingen naar de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 gebeurt “op basis van de concordantietabel in de bijlage”. Voorliggend voorontwerp bevat echter geen bijlage.

Naar aanleiding van een vraag over deze “concordantietabel in de bijlage” heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“(…) Il sert principalement à clarifier la lecture de la loi étant donné qu’il y a une renumérotation et des changements importants. Il n’a pas de valeur législative mais pourrait être annexé à l’exposé des motifs pour publication.”

Om de doelstelling te verwezenlijken die door de stellers van het ontwerp wordt nagestreefd en om de rechtszekerheid te waarborgen, moet de concordantietabel bij de wet worden gevoegd en moet daaraan de vereiste regelgevende strekking worden verleend.²⁸ Deze concordantie zal niettemin enkele moeilijkheden opleveren aangezien een groot aantal van de betrokken artikelen tegelijkertijd gedeeltelijk opgeheven worden en gedeeltelijk opgenomen worden in verschillende bepalingen van het voorontwerp. Het blijft dan ook beter om alle wet- en verordeningsteksten die naar een aldus hernummerd artikel van de wet van 11 december 1998 verwijzen, zo snel mogelijk te wijzigen.

Artikel 30

In het tweede lid moet worden gepreciseerd dat het systeem van veiligheidsattesten het systeem is dat vastgelegd is in de thans geldende wet.

SLOTOPMERKINGEN

Zonder exhaustief te zijn, wordt nog het volgende opgemerkt:

– In het opschrift van hoofdstuk 2 moet in de Franse tekst “11 décembre 1998” worden geschreven.

²⁷ Het probleem is des te groter daar, naast het ontwerp van wet nr. 55-3689 vermeld onder algemene opmerking 3, nog andere lopende teksten die nog niet zijn aangenomen, met gebruikmaking van de oude nummering verwijzen naar de wet “Machtigingen” van 11 december 1998. Zo bijvoorbeeld is momenteel aan de afdeling Wetgeving een voorontwerp van wet houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen II” voorgelegd (met rolnummer 75.355/1-2-4-16), waarvan artikel 104 artikel 21 wijzigt van de wet van 23 maart 2019 ‘betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel’, waarbij in dat artikel verwezen wordt naar de artikelen 22bis tot 22septies van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998, die opgeheven en vervangen zouden worden indien het voorontwerp zou worden aangenomen. Tevens wordt vastgesteld dat in een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het financieel beheer van de Nationale Veiligheidsoverheid, een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie’, waarover de afdeling Wetgeving op 6 februari 2024 advies 75.319/2 heeft gegeven, als rechtsgrond inzonderheid artikel 22octies, § 5, van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 wordt opgegeven, dat zal worden opgeheven als het voorliggende voorontwerp wordt aangenomen.

²⁸ Het aan de afdeling Wetgeving voorgelegde dossier bevat verschillende concordantie- of coördinatie-tabellen die dus niet beantwoorden aan de doelstelling die erin bestaat elke verwijzing naar bepalingen van de oude wet te vervangen door een verwijzing naar de daarmee overeenstemmende bepalingen van de nieuwe wet.

– In het ontworpen artikel 42, § 1, 5°, van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 moet in de Franse tekst het woord “des” elke keer worden vervangen door het woord “les”. In de Nederlandse tekst schrijven men “de administratieve rechtscolleges”.

– In de Nederlandse tekst van het derde lid van het ontworpen artikel 46 van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 wordt gewag gemaakt van een “periode van twee jaar vanaf de datum van het laatste advies”. In de Franse tekst van dezelfde lid is sprake van een “délai de deux ans à compter de la date de l’expiration de la validité du dernier avis rendu”. De steller van het voorontwerp dient de twee taalversies met elkaar in overeenstemming te brengen.

– In het ontworpen artikel 47 van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998 moet in de Franse tekst “§ 1^{er}” worden geschrapt.

– In artikel 21, 4°, van het voorontwerp moeten de woorden “de voormelde wet” worden vervangen door een verwijzing naar de wet “Machtigingen” van 11 december 1998, met vermelding van het volledige opschrift ervan.

– In artikel 23 van het voorontwerp moet worden vermeld dat artikel 9 van de wet “Beroepsorgaan” van 11 december 1998 gewijzigd is bij de wet van 21 april 2016.

– In het ontworpen artikel 12*bis*, § 1, van de wet “Beroepsorgaan” van 11 december 1998, ingevoegd bij artikel 28 van het voorontwerp, moet meer specifiek verwezen worden naar artikel 26, § 3, tweede lid, van de wet “Machtigingen” van 11 december 1998.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX