

Numéros du rôle : 3819 et 3820
Arrêt n° 151/2006 du 18 octobre 2006

A R R E T

En cause : les recours en annulation de la loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, et de 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, introduits par l'ASBL Ligue des droits de l'homme.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 28 novembre 2005 et parvenues au greffe le 29 novembre 2005, l'ASBL Ligue des droits de l'homme, dont le siège social est établi à 1190 Bruxelles, chaussée d'Alseberg 303, a introduit :

- un recours en annulation de la loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité (publiée au *Moniteur belge* du 27 mai 2005, troisième édition);
- un recours en annulation de 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 (publiée au *Moniteur belge* du 27 mai 2005, troisième édition).

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3819 et 3820 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 28 juin 2006 :

- ont comparu :
 - . Me V. Letellier, qui comparaisait également *loco* Me A. Krywin, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
 - . Me J. Bourtembourg et Me A. Veulemans, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

Quant au fond

Quant au recours introduit contre la loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité

Quant au premier moyen

Position de la partie requérante

A.1.1. La partie requérante, l'ASBL Ligue des droits de l'homme, dirige un premier moyen contre l'article 22bis, alinéa 2, de la loi du 11 décembre 1998, tel qu'inséré par l'article 4 de la loi du 3 mai 2005 précitée. Le moyen est tiré de la violation de l'article 22 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, et de l'article 25 de la Constitution.

A.1.2. La partie requérante critique d'abord la délégation faite au Roi par la disposition entreprise, qui L'habilite à désigner les autorités ayant des compétences en matière de sécurité qui peuvent « soumettre l'accès d'une personne à des locaux, bâtiments ou sites liés à des fonctions d'autorité publique ou à un événement déterminé national ou international, diplomatique ou protocolaire, à la possession d'une attestation de sécurité », dès lors que l'article 22ter, alinéa 2, de la même loi autorise certaines autorités à délivrer elles-mêmes cette attestation « en ce qui concerne l'accès aux locaux, bâtiments ou sites placés sous leur responsabilité ou pour les événements qu'elles organisent elles-mêmes ». La partie requérante critique un système dans lequel l'autorité qui procède à la vérification est seule juge de l'opportunité d'y procéder. Elle y décèle une violation du principe de légalité et de ses corollaires, à savoir les exigences d'accessibilité et de prévisibilité.

Dans son mémoire en réponse, la partie requérante considère que, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'étendue des responsabilités des autorités visées est quasiment illimitée. Par ailleurs, elle fait observer que l'article 22bis, alinéa 2, vise l'information par l'autorité qui décide de l'opportunité de procéder à une vérification de sécurité, de « l'autorité visée à l'article 22ter » sans préciser s'il s'agit de l'alinéa 1er ou de l'alinéa 2, de sorte qu'il ne peut être exclu que les autorités habilitées à imposer l'attestation de sécurité en réfèrent à une autorité visée à l'article 22ter, alinéa 2, pour peu que cette attestation concerne l'accès à un local, un bâtiment ou un site « placé sous sa responsabilité ». La partie requérante précise qu'il pourrait s'agir du commissaire général de la police fédérale.

La partie requérante observe encore que le mécanisme d'habilitation au Roi consacré par l'article 22bis, alinéa 2, en ce qui concerne la détermination des autorités compétentes pour imposer l'attestation de sécurité, a permis au Gouvernement de viser les autorités hiérarchiques des autorités compétentes pour procéder aux vérifications, et donc au contrôle de la légalité de la demande. Tel est le cas notamment des ministres de l'Intérieur et de la Justice à l'égard du commissaire général de la police fédérale, ou du bourgmestre à l'égard du chef de corps de la police locale.

Quant à l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle la vérification de sécurité « ne vise que certaines données limitativement énumérées par la loi », il est manifeste qu'elle ne correspond pas à la réalité de l'objectif poursuivi par la loi entreprise. Il suffirait, sinon, d'exiger la production d'un extrait de casier ou, dans l'attente de l'entrée en vigueur de ce système, d'un certificat de bonnes conduites, vie et mœurs.

A.1.3. La partie requérante critique ensuite le choix des critères permettant d'apprécier l'opportunité de procéder à une vérification de sécurité. Ces critères sont, selon elle, excessivement larges, puisqu'il s'agit de « raisons » et pas d'« impératifs » « d'ordre public, de sécurité ou de protection de l'intégrité physique des personnes » et, d'autre part, de « menaces potentielles au sens de l'article 8, 1^o, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité ».

La partie requérante conteste également la solution formellement retenue qui permet aux autorités publiques de fonder leur décision compte tenu de la personne qu'elles souhaitent vérifier. Ainsi, appliquées aux journalistes, les conditions légales permettent, selon la partie requérante, d'imposer une attestation de sécurité pour le seul motif qu'ils seraient susceptibles de constituer « une menace potentielle » puisqu'ils exercent une « activité, individuelle ou collective [...] qui peut avoir un rapport avec [...] l'extrémisme - à savoir, les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou autres fondements de l'Etat de droit - [...] ; en ce compris la diffusion de propagande ». Ces critères permettent donc tout autre chose que d'éviter « une menace potentielle » sur un lieu ou un événement. Ce constat est d'autant plus évident que l'accès des journalistes aux événements à protéger se limite aux salles de presse et aux zones spécifiquement réservées. Ceci étant, la mesure de vérification de sécurité serait, selon la partie requérante, totalement disproportionnée.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Le Conseil des ministres soutient dans ses mémoires qu'une série de limites, de garanties et de contrôles encadrent la faculté de requérir une demande d'attestation. D'abord, seules les autorités ayant des compétences en matière de sécurité énumérées par le Roi peuvent requérir la délivrance d'une attestation de sécurité. Ces autorités ne peuvent en faire la demande que pour ce qui concerne les lieux et événements protégés par la loi, c'est-à-dire les locaux, bâtiments ou sites liés à des fonctions d'autorité publique ou les événements nationaux, internationaux, diplomatiques ou protocolaires. Le caractère exceptionnel de cette attestation de sécurité résulte aussi de la double condition à laquelle elle est soumise, et selon laquelle cette décision ne peut être prise que pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de protection de l'intégrité physique des personnes; il doit exister une menace potentielle au sens de l'article 8, 1^o, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, c'est-à-dire une menace en rapport avec l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles, les organisations criminelles, en ce compris la diffusion de propagande, l'encouragement ou le soutien direct ou indirect, notamment par la fourniture de moyens financiers, techniques ou logistiques, la livraison d'informations sur les objectifs potentiels, le développement des structures ou du potentiel d'action et la réalisation des buts poursuivis.

De surcroît, le respect de cette double condition est contrôlé par l'autorité nationale de sécurité, laquelle est, en principe, compétente pour délivrer les attestations de sécurité. La loi prévoit expressément que l'autorité nationale de sécurité peut refuser de procéder à une vérification lorsqu'elle estime que la demande n'est pas motivée par l'un des intérêts que l'article 22*bis* entend protéger. Seules les autorités visées à l'article 22*ter*, alinéa 2, c'est-à-dire les autorités qui composent l'autorité nationale de sécurité, peuvent délivrer elles-mêmes les attestations, mais elles ne peuvent toutefois exercer cette compétence que pour les lieux dont elles sont responsables ou les événements qu'elles organisent elles-mêmes. La partie requérante paraît reprocher à la loi du 3 mai 2005 de ne pas avoir prévu la possibilité, pour ces dernières autorités, de refuser une demande d'attestation qui ne répondrait pas aux exigences légales. Ce grief laisse le Conseil des ministres relativement perplexe, dans la mesure où, dans les hypothèses visées par l'article 22*ter*, la décision de procéder à une vérification de sécurité pourrait émaner soit de l'une des autorités qui composent l'autorité nationale de sécurité, c'est-à-dire, en réalité, de l'autorité qui effectuera la vérification, soit d'une autorité soumise au contrôle hiérarchique de l'autorité à laquelle elle adresse la demande d'attestation. Dans cette dernière hypothèse, l'autorité saisie de la demande peut, estime le Conseil des ministres, refuser de donner suite à une demande d'attestation dans le cadre de son contrôle hiérarchique.

Il était donc soit inenvisageable, soit inutile de prévoir que les autorités visées à l'article 22*ter*, alinéa 2, puissent refuser une demande d'attestation de sécurité qui ne répondrait pas aux critères posés par la loi.

En outre et en tout état de cause, toute personne justifiant d'un intérêt peut introduire un recours auprès de l'organe de recours, et ce, tant à l'encontre d'un refus d'attestation qu'à l'encontre de la demande d'attestation. Et, contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, ce recours est parfaitement effectif.

A cela s'ajoute encore, précise le Conseil des ministres, que la vérification de sécurité porte sur certaines données précises, limitativement énumérées par l'article 22*sexies* de la loi du 3 mai 2005.

La vérification de sécurité constitue dès lors une ingérence beaucoup moins importante que celle créée par une enquête de sécurité. Spécialement, la vérification ne peut concerner que la personne visée par la demande d'attestation de sécurité, et non son entourage.

A.2.2. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas comment la partie requérante parvient à déduire des termes de la loi qu'un journaliste pourrait, en tant que tel, constituer une « menace potentielle » au sens de l'article 8, 1°, de la loi du 30 novembre 1998 et faire l'objet d'une vérification de sécurité pour la seule raison qu'il est journaliste.

Les termes de l'article 22*bis* indiquent en effet clairement que c'est l'accès à un lieu ou à un événement protégés qui détermine la possibilité de requérir une demande d'attestation de sécurité, et non, bien sûr, la profession de telle ou telle personne.

A titre d'exemple, c'est notamment au regard des enjeux de tels réunion ou sommet internationaux et, le cas échéant, du contexte dans lequel ceux-ci s'inscrivent que sera appréciée l'existence d'une menace potentielle, telle que, entre autres, une menace d'activité terroriste. Et c'est en raison de ces enjeux et de ce contexte que, si toutes les conditions sont rencontrées, des vérifications de sécurité seront effectuées concernant toutes les personnes souhaitant avoir accès à cette réunion ou ce sommet.

L'allégation de la partie requérante, poursuit le Conseil des ministres, confine en réalité au procès d'intention, et est, au demeurant, inexacte et démentie par les travaux préparatoires de la loi. Ceux-ci soulignent en effet explicitement que, dans le cadre notamment de réunions internationales, « aussi bien les participants, les fournisseurs, les journalistes que les personnes chargées de l'accueil doivent pouvoir être contrôlés ». L'objectif de la disposition ici analysée est donc, sans conteste, de soumettre à une vérification de sécurité toute personne désireuse d'avoir accès à un lieu ou un événement protégé, et non de « fichier » toute personne qui présenterait telle ou telle qualité.

Quant au deuxième moyen

Position de la partie requérante

A.3.1. Le second moyen porte sur l'article 22*quinquies* de la loi tel qu'inséré par l'article 4 de la loi critiquée, qui viole, selon la partie requérante, l'article 22 de la Constitution, le cas échéant combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et/ou les articles 19, 26 et 29 de la Constitution.

La partie requérante soutient que le système d'avis de sécurité qui peut être sollicité par toute autorité administrative « pour autoriser l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission, d'un mandat, pour autoriser l'accès à des locaux, bâtiments ou sites, ainsi que pour l'obtention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation » constitue une mesure hors de proportion avec les objectifs qu'elle est supposée poursuivre et ne répond pas à un besoin social impérieux.

La loi contestée ne donne aucune définition de l'autorité administrative qui peut solliciter une telle mesure, ce qui implique que le champ des personnes susceptibles de requérir la mise en œuvre d'une telle mesure est extrêmement large. Par ailleurs, le champ d'application *ratione materiae* est aussi excessivement large, selon la partie requérante, et est même quasi illimité.

A.3.2. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante soutient que le Conseil des ministres ne démontre pas que l'exigence de proportionnalité requise entre l'atteinte au droit à la vie privée et l'exigence de sécurité nationale seraient rencontrées. La partie requérante est perplexe aussi devant l'argument qui est avancé par le Conseil des ministres lorsqu'il s'agit de déroger à la condition de nationalité exigée des professeurs de religion ou lorsqu'il s'agit de la reconnaissance des membres de l'Exécutif des musulmans de Belgique proposée au ministre de la Justice, de la délivrance d'une autorisation d'accès aux prisons des aumôniers et conseillers, ou encore lorsqu'il s'agit d'accorder un titre de séjour ou l'établissement.

A suivre l'argument du Conseil des ministres, l'avis de sécurité devrait s'imposer à l'égard de tous les membres du personnel directeur, enseignant, auxiliaire d'éducation et paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal, et des internats, et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements. A l'évidence,

estime la partie requérante, la mesure est disproportionnée : l'intention du législateur, exprimée au travers des travaux parlementaires, ne répond pas à un besoin social impérieux.

Position du Conseil des ministres

A.4.1. Le Conseil des ministres tient d'abord à rappeler les différentes limites qui encadrent la faculté de requérir un avis de sécurité.

Tout d'abord, l'appréciation de la nécessité d'une vérification de sécurité n'est pas laissée à l'entière discrétion de l'autorité administrative, mais doit être motivée par la possibilité, pour une personne, de porter atteinte à certains des intérêts de l'Etat, par un usage inapproprié du droit ou de la faculté qui lui sont réservés. L'article 22quinquies vise donc uniquement les situations où la personne détourne de son objectif la faculté dont elle dispose et ce, en vue de porter atteinte aux intérêts protégés par la loi. Ces intérêts sont limitativement énumérés par l'article 22quinquies.

Ensuite, le respect des exigences de la loi est assuré par l'autorité nationale de sécurité, laquelle peut refuser de donner suite à une demande d'avis de sécurité lorsqu'elle estime que les vérifications de sécurité ne sont pas justifiées par l'un des intérêts auxquels l'article 22quinquies consacre une protection particulière.

De surcroît, la personne visée par la demande de vérification de sécurité peut introduire un recours à l'encontre de celle-ci auprès de l'organe de recours, qui contrôlera la conformité à la loi du but poursuivi ainsi que la proportionnalité de la demande d'avis à ce but.

Par ailleurs, la diversité des hypothèses couvertes par l'article 22quinquies repose sur plusieurs justifications évidentes. D'une part, il s'agit de protéger des intérêts qui dépassent le cadre de la sécurité intérieure au sens strict, et concernent, de manière tout aussi fondamentale, la pérennité de l'ordre démocratique, la politique scientifique et économique et le fonctionnement des organes décisionnels de l'Etat. D'autre part, il faut pouvoir donner aux autorités les moyens de réagir le plus rapidement possible à de nouvelles formes de menaces.

A.4.2. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres considère que la partie requérante fait grand cas de la situation des professeurs de religion. Il a exposé, dans son premier mémoire, les raisons pour lesquelles cette profession pouvait éventuellement requérir une protection particulière, en s'appuyant, notamment, sur les termes du décret de la Communauté française du 27 mars 2002. Ce décret ne vise, dans ses dispositions transitoires, que les professeurs de religion musulmane ou orthodoxe, ce sur quoi la partie requérante insiste de manière relativement fallacieuse. On lui rappellera cependant que le statut des professeurs de religion est, entre autres, régi par l'arrêté royal du 25 octobre 1971, lequel prévoit, de manière générale et sans restriction aucune, que tous les professeurs de religion doivent être de conduite irréprochable et, en principe, de nationalité belge. Il n'y a donc pas, contrairement à ce que sous-entend la partie requérante, de traitement spécifique réservé aux professeurs de religion musulmane et orthodoxe.

Quant au troisième moyen

Position de la partie requérante

A.5.1. La partie requérante reproche à l'article 6 de la loi du 3 mai 2005, qui modifie l'article 25 de la loi du 11 décembre 1998, de violer l'article 22 de la Constitution.

Elle critique en particulier le sort réservé à la mise en œuvre des données récoltées et à leur utilisation ultérieure. Elle estime que la disposition entreprise consacre le principe selon lequel la conservation des données s'avère impérative tant que les raisons pour lesquelles l'acte pour lequel il a été procédé à l'enquête ou à la vérification demeurent d'actualité.

A.5.2. Dans son mémoire, la partie requérante conteste l'argument du Conseil des ministres qui soutient que les griefs développés dans la requête ne pourraient être examinés par la Cour, dans la mesure où l'article 6 de la loi du 3 mai 2005 se limite à compléter l'article 25 de la loi du 11 décembre 1998, et que les principes et critères contestés figuraient déjà dans la version initiale de la loi du 11 décembre 1998. La Cour est en effet compétente pour connaître du moyen puisqu'il dénonce une violation de l'article 22 de la Constitution. En

modifiant l'article 25 de la loi du 11 décembre 1998, le législateur avait l'obligation de s'assurer du respect de la Constitution. A défaut, il s'agit de sanctionner une carence législative, ce que la Cour a d'ailleurs eu l'occasion de faire, notamment dans son arrêt n° 16/2003.

Pour le surplus, la partie requérante estime que le Conseil des ministres confirme le bien-fondé des griefs invoqués puisqu'il admet que « dans certaines hypothèses, les raisons pour une vérification de sécurité perdurent alors même que le délai de validité de l'attestation ou de l'avis est expiré ». Il cite, à titre d'exemple, le cas où « la personne concernée par l'attestation ou l'avis sollicite un nouvel accès à un lieu ou événement protégés ». De ce point de vue, la question se pose du critère d'appréciation. Une personne sollicite une autorisation d'accéder à un événement déterminé. A l'issue de cet événement, les raisons pour lesquelles les données ont été recueillies ne sont plus d'actualité. Pourtant, il se peut que l'intéressé soit amené à postuler l'accès à un événement ultérieur. Si le critère d'appréciation de cette possibilité repose sur la personnalité ou la profession de l'intéressé, il est clair que le premier moyen doit être déclaré fondé : l'élément déterminant de la mise en œuvre de la mesure serait bien la personnalité contrôlée et non pas le risque lié à un site ou un événement déterminé. A l'inverse, si l'élément déterminant est bien le risque qui pèse sur un site ou un événement particulier, comment peut-on apprécier la possibilité qu'une personne déterminée postule un accès à l'avenir ? La loi ne consacre aucun critère clair et prévisible quant à la conservation des données à caractère personnel collectées ou reçues dans le cadre de la loi attaquée.

Position du Conseil des ministres

A.6.1. D'abord, le Conseil des ministres estime qu'à la lecture des griefs développés par le moyen, il apparaît que ceux-ci visent l'article 25 de la loi du 11 décembre 1998 et non la loi du 3 mai 2005 en tant que telle. Ainsi le critère « touchant à la considération que la personne n'est plus susceptible de faire l'objet d'une enquête de sécurité », que la partie requérante estime vide de sens, n'a-t-il pas été introduit par la loi du 3 mai 2005. Ce grief ne peut pas dès lors, selon le Conseil des ministres, être examiné par la Cour.

Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres considère que la partie requérante croit, à tort, pouvoir éluder l'objection en observant que la Cour est compétente et qu'à défaut elle devrait sanctionner une carence législative. Le Conseil des ministres ne voit pas la pertinence de l'arrêt n° 16/2003 cité par les parties pour fonder ce dernier point.

A.6.2. Quant aux griefs qui portent sur les critères d'appréciation qui déterminent la possibilité de conserver les données recueillies lors de la vérification, le Conseil des ministres tient à faire observer que les données recueillies sont strictement confidentielles et ne sont, en toute hypothèse, connues que des officiers de sécurité, lesquels sont, en vertu de la loi du 11 décembre 1998, tenus au secret, sous peine d'une sanction pénale. C'est donc au regard de ce contexte précis que doit être appréciée la prétendue violation du droit au respect de la vie privée.

Par ailleurs, et contrairement à ce que laisse entendre la partie requérante, il ne s'agit pas de postuler, *ab initio*, les raisons pour lesquelles les données devraient être conservées au-delà du délai de deux ans prévu par la loi, mais simplement de s'interroger, au terme de ces deux années, sur l'existence de circonstances qui, éventuellement, justifieraient que ces données ne soient pas détruites.

Ainsi, à titre d'exemple, l'on pourrait concevoir que, peu avant l'expiration de ces deux années, une personne qui a été soumise à une vérification de sécurité en raison d'un accès à un sommet international protégé demande l'accès à une réunion internationale faisant, elle aussi, l'objet d'une protection particulière et se déroulant peu après le terme du délai de deux ans. Il serait pour le moins absurde, en pareille hypothèse, d'exiger de l'autorité nationale de sécurité qu'elle détruise, presque simultanément, les données recueillies lors de la première vérification de sécurité et effectue une nouvelle vérification complète, en recueillant à nouveau ces données.

Un autre exemple permet de montrer le bien-fondé de la précision apportée par l'article 6 de la loi du 3 mai 2005 : la personne exerce encore, au terme de ces deux années, le mandat, la fonction ou la mission qui ont nécessité une vérification de sécurité. Dans cette hypothèse également, il ne peut être question de détruire les données recueillies lors de la vérification de sécurité.

Il n'est pas douteux que les raisons pour lesquelles les données sont conservées au-delà du délai de deux ans sont et restent celles prévues par la loi, comme, par exemple, l'exercice d'une mission qui nécessite une protection particulière.

Quant au recours introduit contre 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

Quant au premier moyen

Position de la partie requérante

A.7.1. Le premier moyen reproche à l'article 4, 1°, de la loi du 3 mai 2005 qui a modifié l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 11 décembre 1998 d'être contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le moyen porte essentiellement sur la composition de l'organe de recours instauré par la disposition attaquée. Selon la partie requérante, il n'est pas répondu aux exigences d'impartialité et d'indépendance posées par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces déficiences ne permettraient point aux titulaires du recours de bénéficier d'une juridiction indépendante et impartiale, contrairement aux titulaires d'un recours devant la section d'administration du Conseil d'Etat. Cette différence de traitement est constitutive, selon la partie requérante, d'une atteinte aux principes sis dans les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.7.2. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante rappelle que l'indépendance exigée s'entend non seulement par rapport au pouvoir exécutif mais également à l'égard du pouvoir législatif. Elle doit également être garantie à l'égard des parties à la cause. L'indépendance exclut tout rapport de subordination, même confiné à l'apparence : « *Justice must not only be done, it must be seen to be done* ».

Dans son mémoire, le Conseil des ministres relève que les autorités visées par la loi sur les habilitations et attestations de sécurité ressortissent organiquement au pouvoir exécutif. Il relève que, dès lors que les membres de l'organe de recours sont pour leur part « choisis par le pouvoir législatif », l'exigence d'indépendance est garantie : il semble oublier, estime la partie requérante, que le président de la Commission de la protection de la vie privée est présenté par le ministre de la Justice. Il omet également de dire que la qualité de magistrat visée par les textes organiques des Comités P, R et de la protection de la vie privée n'exclut pas les membres du parquet qui ressortissent, organiquement, au pouvoir exécutif. Or, les garanties d'indépendance ne sont pas réunies si le tribunal comporte en son sein une personne se trouvant dans un état de subordination par rapport à une des parties.

Position du Conseil des ministres

A.8.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres cite notamment l'avis du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de la loi entreprise pour montrer que la nouvelle loi portant création d'un organe de recours réalise des progrès considérables par rapport à l'ancienne. Par ailleurs, même par rapport à l'ancienne loi, le Conseil des ministres tient à rappeler l'arrêt n° 14/2006 de la Cour qui a estimé que l'ancienne composition de l'organe de recours était compatible avec le principe d'indépendance.

A.8.2. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres considère que l'argument tiré de la qualité potentielle de magistrat debout - membre du ministère public - des membres de l'organe de recours à l'effet de dénoncer une prétendue impartialité objective ne peut être reçu. Si l'on peut objecter que l'article 151, § 1er, de la Constitution confère au ministre de la Justice un pouvoir d'injonction positive, ceci constitue néanmoins une exception et, qui plus est, ce pouvoir d'injonction n'est nullement de nature à être exercé lorsqu'un membre du ministère public exerce la fonction de présidence du Comité P, du Comité R, voire de la Commission de la protection de la vie privée.

Quant au deuxième moyen

Position de la partie requérante

A.9.1. Dans un deuxième moyen, la partie requérante critique l'article 10 de la loi du 3 mai 2005 en ce qu'il n'y aurait aucun recours juridictionnel ouvert contre les avis de sécurité, ce qui violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant combinés avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La partie requérante considère que, s'agissant d'avis conformes, il faut qu'un recours effectif soit organisé devant une autorité juridictionnelle, à savoir le Conseil d'Etat.

A.9.2. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante estime que le système ne peut être justifié, comme le fait le Conseil des ministres, par l'affirmation selon laquelle toute autre solution créerait une différence de traitement injustifiée entre différents destinataires de décisions rendues par l'organe de recours, certaines pouvant être (indirectement) soumises à la censure du Conseil d'Etat, d'autres pas. Cet argument ne peut être suivi, compte tenu de la nature des décisions dans les régimes comparés. Si en matière d'habilitations et d'attestations de sécurité, l'organe de recours statue en qualité de juridiction, tel n'est pas le cas lorsqu'il se prononce en matière d'avis de sécurité. Il ne peut dès lors y avoir violation du principe d'égalité, à défaut d'être en présence de deux catégories objectivement comparables.

Position du Conseil des ministres

A.10.1. Le Conseil des ministres fait observer que, dans son avis, le Conseil d'Etat a considéré que le système de recours établi par le projet de la loi entreprise répondait aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Tout autre système, estime le Conseil des ministres, aurait créé des discriminations.

A.10.2. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres dit ne pas apercevoir ce qui pourrait justifier que l'avis rendu par l'organe de recours soit susceptible, de façon indirecte, d'un recours devant la section d'administration du Conseil d'Etat, lorsque toute autre décision prise par ledit organe de recours l'est en dernier ressort.

D'autre part, même si la compétence exercée par l'organe de recours à l'égard des avis de sécurité n'est qu'une compétence consultative, ceci n'empêche pas que, dès lors que la décision de refus prise par une autorité administrative sur avis négatif dudit organe se contente d'en reproduire les motifs, l'activité de l'organe est assimilable à une activité décisionnelle et, partant, se doit de suivre les règles qui sont applicables à tous les cas dans lesquels l'organe est habilité à prendre une décision. Instaurer une faculté de recours générale en matière d'avis de sécurité reviendrait donc à traiter de façon différente des situations comparables et, partant, serait contraire aux dispositions visées au moyen.

Ainsi que l'a rappelé la section de législation du Conseil d'Etat, la limitation de la faculté d'introduire un recours en annulation ou en suspension devant la section d'administration du Conseil d'Etat aux seules hypothèses où l'autorité administrative investie du pouvoir de décision ne s'est pas contentée de reproduire l'avis de l'organe de recours est justifiée par le souci de ne pas organiser un tel recours toutes les fois que l'organe de recours exerce, directement ou indirectement, un pouvoir décisionnel. Cette manière de procéder n'est en rien discriminatoire.

Ensuite, c'est à mauvais droit que la requérante tente d'établir un lien entre les procédures prévues par les lois relatives à l'exercice de la profession de détective privé, à la mise en œuvre d'une entreprise de gardiennage ainsi qu'à la licence en qualité de membre du personnel d'une entreprise de gardiennage, et la loi attaquée.

Dans ces cas en effet, la décision qui est susceptible d'une contestation devant la section d'administration du Conseil d'Etat est prise par le ministre de l'Intérieur après un avis de la Sûreté de l'Etat. En d'autres termes, aucune autorité administrative distincte du ministère de l'Intérieur n'est habilitée à prendre la décision, en manière telle qu'il est parfaitement logique que de telles décisions suivent le sort procédural de tout acte administratif.

Quant au troisième moyen

Position de la partie requérante

A.11.1. La requérante prend un troisième moyen tiré de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'article 12 de la loi attaquée, en ne reconnaissant pas un effet suspensif à l'introduction d'un recours, ferait perdre à ce dernier son effectivité.

Ainsi, la contestation de la décision d'être soumis à une vérification de sécurité n'empêcherait pas la mise en œuvre de l'enquête à laquelle l'intéressé estime ne pas devoir être soumis.

A.11.2. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante conteste l'utilisation faite par le Conseil des ministres de l'arrêt *Rotaru* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle estime que cet arrêt consacre le principe selon lequel « en matière de surveillance secrète un mécanisme objectif de contrôle peut être suffisant aussi longtemps que les mesures restent secrètes. Ce n'est qu'une fois les mesures divulguées que des voies de recours doivent s'ouvrir à l'individu ». Or, en l'espèce, la loi organise l'information et l'accord préalable de l'intéressé, de sorte que nous ne sommes pas dans le cadre de la mise en œuvre de mesures secrètes.

Ensuite, le Conseil des ministres objecte que la requérante ne pourrait démontrer en quoi l'exigence d'un recours effectif, posée par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, impliquerait nécessairement la possibilité pour le requérant d'exiger la suspension de la décision dont il a fait l'objet. Il soutient que cette exigence n'est pas posée par la jurisprudence de la Cour européenne.

Cette affirmation est inexacte, selon la partie requérante. En effet, dans son arrêt *Conka c. Belgique*, la Cour a eu l'occasion de dire que « l'effectivité des recours exigés par l'article 13 suppose qu'ils puissent empêcher l'exécution des mesures contraires à la Convention et dont les conséquences sont potentiellement irréversibles. En conséquence, l'article 13 s'oppose à ce que pareilles mesures soient exécutées avant même l'issue de l'examen par les autorités nationales de sa compatibilité avec la Convention ». Pour la Cour, estime la partie requérante, de telles exigences « sont de l'ordre de la garantie, et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique ».

Assurément, la mise en œuvre des mesures contestées, sans attendre l'issue du recours, porte une atteinte irréversible au droit au respect de la vie privée de l'intéressé. L'absence de caractère suspensif du recours méconnaît l'exigence d'un recours effectif.

Position du Conseil des ministres

A.12.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres considère que même si la loi précise explicitement que l'introduction d'un recours n'a pas un effet suspensif, la procédure d'instruction et la prise de décision sont très strictement réglementées du point de vue des délais. Ainsi, la loi contraint l'organe de recours à se prononcer dans les quinze jours de l'introduction du recours et à notifier sa décision dans les trois jours qui suivent le prononcé, par voie de lettre recommandée. Dans la mesure où la décision est directement exécutoire à dater de sa notification, un requérant ne doit attendre que trois semaines au maximum avant d'être fixé sur le sort de la demande d'avis ou d'attestation. Ce délai paraît raisonnable au regard de l'importance des intérêts protégés.

A.12.2. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres précise que la requérante semble perdre de vue que, dans les cas visés aux articles *22bis* et *22ter* (attestations de sécurité), de même qu'à l'article *22quinquies*, les intérêts de la personne pour laquelle une autorité administrative exige la possession d'une attestation ou d'un avis de sécurité sont déjà protégés, dès avant l'introduction d'un recours devant l'organe de recours, puisque, dans chacune de ces hypothèses, l'autorité de sécurité évalue la pertinence et la légalité de cette exigence au regard des critères objectifs établis par la loi. L'on ne saurait dès lors raisonnablement soutenir en l'espèce que la décision d'octroyer ou de refuser une attestation ou un avis de sécurité est abandonnée à la discrétion de n'importe quelle autorité administrative.

Enfin, le Conseil des ministres dit ne pas apercevoir l'intérêt qu'a la requérante à contester cette procédure. Elle lui fait en effet le reproche de ne pas organiser une suspension des effets de la décision de soumettre une personne à une attestation ou à un avis de sécurité avant de pouvoir accéder à certaines fonctions, à certains

lieux, voire à certains matériels. Or, la mise à exécution d'une telle décision consiste simplement à procéder à un examen des garanties de sécurité que présente ladite personne, et non pas à lui refuser définitivement l'accès ou l'exercice sollicité. Si la suspension de cette procédure était assortie de l'introduction d'un recours devant l'organe de recours, en application de l'article 12 de la loi attaquée, ceci ne pourrait évidemment avoir pour effet d'autoriser ladite personne à accéder aux sources classifiées ou aux lieux protégés, à peine de vider de toute substance les avis et attestations de sécurité. La seule différence serait alors que la procédure d'avis ou d'attestation ne pourrait éventuellement débiter qu'après que l'organe de recours s'est prononcé.

Quant à l'interprétation des arrêts *Rotaru* et *Conka* rendus par la Cour européenne des droits de l'homme, force est de reconnaître, d'une part, que le premier pose en principe la légitimité de l'objectif de la défense de la sûreté de l'Etat lorsque certaines garanties sont préservées - ce qui est assurément le cas en l'espèce - et, d'autre part, que le second, loin d'ériger en principe absolu la faculté d'obtenir la suspension de mesures prises par une autorité administrative, n'a pas été prononcé dans le contexte de la protection de la sûreté de l'Etat - ce qui suffit déjà à en écarter la pertinence - et a limité son application aux hypothèses où la mise en œuvre de certaines mesures a un effet irréversible. Il va de soi que le fait de débiter une procédure d'avis ou d'attestation n'a rien d'irréversible.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. L'objet des recours en annulation concerne deux lois portant la même date : la loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité (affaire n° 3819), d'une part, et 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 (affaire n° 3820), d'autre part.

La classification offre une protection particulière pour les informations, documents ou données, le matériel, les matériaux ou matières, sous quelque forme que ce soit, dont l'utilisation inappropriée peut porter atteinte à la défense de l'intégrité du territoire national et des plans de défense militaire, à l'accomplissement des missions des forces armées, à la sûreté intérieure de l'Etat (y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire) et à la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, à la sûreté extérieure de l'Etat et aux relations internationales de la Belgique, au potentiel scientifique et économique du pays, à tout autre intérêt fondamental de l'Etat, à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger, au fonctionnement des organes décisionnels de l'Etat et à la sécurité des personnes auxquelles en vertu de l'article 104, § 2, du Code d'instruction criminelle, des mesures de protection

spéciale sont octroyées (article 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité).

B.2.1. Pour avoir accès aux informations, documents ou données, au matériel, aux matériaux ou matières classifiés, il faut, en vertu de l'article 8 de la loi citée en dernier lieu, être titulaire d'une habilitation de sécurité dont le niveau correspond au niveau de classification des informations délivrées par l'autorité de sécurité à l'issue d'un examen effectué par un service de renseignement et de sécurité.

L'habilitation de sécurité est une attestation officielle, établie sur la base des informations recueillies par un service de renseignement et de sécurité, selon laquelle, pour accéder à des données auxquelles un certain degré de confidentialité a été attribué, une personne physique présente des garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité et une personne morale présente des garanties suffisantes quant aux moyens matériels et techniques et aux méthodes utilisés pour protéger ces données et quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité de ses organes et préposés susceptibles d'avoir accès à ces données (article 13, 2°, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité).

Par application de l'article 8 précité, l'accès aux locaux, bâtiments ou sites où se trouvent des informations, documents, données, matériels, matériaux et matières classifiés peut être soumis aux mêmes conditions par les autorités désignées par le Roi.

Par application de l'article 12 de la même loi, l'autorité compétente pour régler l'accès à un emploi, une fonction ou un grade ou pour organiser la passation d'un contrat ou d'un marché public peut, dans certains cas, imposer la possession d'une habilitation de sécurité.

B.2.2.1. La loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité instaure, à côté de l'habilitation de sécurité, deux nouveaux instruments de la politique de sécurité : l'attestation de sécurité et l'avis de sécurité.

B.2.2.2. L'attestation de sécurité est requise, en vertu de l'article 22*bis* nouveau de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, dans deux cas.

La première hypothèse porte sur l'accès, pour une durée déterminée (article 22*quater* de la même loi), par une personne, aux locaux, bâtiments et sites qui comportent des informations, documents, données, matériel, matériaux ou matières classifiés. Il s'agit, dans ce cas, d'un système simplifié qui remplace l'habilitation de sécurité lorsqu'il n'y a pas de raison, au vu des circonstances, pour suivre la procédure compliquée de l'enquête de sécurité.

La seconde hypothèse est relative à l'accès, pour une durée déterminée, aux locaux, bâtiments ou sites présentant un lien avec des fonctions d'autorité publique ou à un événement déterminé. Dans ce cas, l'exigence de la possession d'une attestation de sécurité est subordonnée à deux conditions : d'une part, l'existence de « raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de l'intégrité physique des personnes présentes »; d'autre part, l'existence d'une menace potentielle au sens de l'article 8, 1°, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, c'est-à-dire : « toute activité individuelle ou collective, déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger, qui peut avoir un rapport avec l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles, les organisations criminelles; en ce compris la diffusion de propagande, l'encouragement ou le soutien direct ou indirect, notamment par la fourniture de moyens financiers, techniques ou logistiques, la livraison d'informations sur des objectifs potentiels, le développement des structures et du potentiel d'action et la réalisation des buts poursuivis ».

L'attestation de sécurité est en principe délivrée et retirée par l'autorité de sécurité (article 22*ter*, alinéa 1er, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité). Toutefois, des autorités limitativement énumérées par la loi peuvent exercer cette compétence lorsqu'il s'agit de l'accès aux locaux, bâtiments et sites placés sous leur responsabilité ou lorsqu'il s'agit d'événements qu'elles organisent elles-mêmes (article 22*ter*, alinéa 2).

L'attestation de sécurité est délivrée sur la base d'une vérification de sécurité effectuée sous la responsabilité de l'autorité de sécurité (article 22*quater* de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité).

L'article 22*sexies* de la même loi fixe le contenu de la vérification de sécurité.

Elle se limite à la consultation de données existantes relatives à la seule personne concernée, à l'exclusion de toute « enquête » proactive.

B.2.2.3. L'avis de sécurité est également délivré à l'issue d'une vérification de sécurité.

Sans préjudice des cas dans lesquels des lois particulières prévoient la consultation d'un service de renseignement, de sécurité ou de police, une autorité administrative peut décider qu'une vérification de sécurité soit au préalable réalisée par l'autorité de sécurité pour autoriser l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission ou d'un mandat, pour autoriser l'accès à des locaux, bâtiments ou sites, ainsi que pour l'obtention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation. Cette décision ne peut être prise que lorsque l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission, d'un mandat ou l'accès à des locaux, des bâtiments, des sites, ou la détention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation peut, par un usage inapproprié, porter atteinte à la défense de l'intégrité du territoire national et des plans de défense militaire, à l'accomplissement des missions des forces armées, à la sûreté intérieure de l'Etat, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, à la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, à la sûreté extérieure de l'Etat et aux relations internationales de la Belgique, au potentiel scientifique et économique du pays, à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou au fonctionnement des organes de décision de l'Etat (article 22*quinquies*, § 1er, alinéas 1er et 2, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité).

B.2.3. L'autorité de sécurité peut refuser de faire suite à une décision d'exécuter des vérifications de sécurité lorsqu'elle est d'avis que celles-ci ne sont pas justifiées par un des intérêts visés respectivement aux articles *22bis*, alinéa 2, et *22quinquies*, § 1er, alinéa 2 (article *22sexies*, § 2, alinéa 1er, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité).

La vérification de sécurité qui, à la différence de l'enquête de sécurité, ne peut porter que sur la personne concernée, consiste, à la différence aussi de l'enquête précitée, en la seule consultation et évaluation :

- des données figurant au casier judiciaire central, au casier judiciaire communal, aux registres de la population et des étrangers, au registre national et au registre d'attente des étrangers;

- des données policières qui sont accessibles aux fonctionnaires de police lors de l'exécution des contrôles d'identité;

- des informations rassemblées et transmises par les services de renseignement et de sécurité, conformément à la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998;

- des données judiciaires communiquées par les services de police, moyennant autorisation des autorités judiciaires compétentes.

B.3.1. 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 remplace le Comité permanent R pour ce qui concerne la tâche juridictionnelle qui lui était confiée, par un nouvel organe de recours composé de trois magistrats spécialisés en la matière et qui agit en qualité de juridiction administrative. Ces trois magistrats sont le président du Comité permanent de contrôle des services de police, le président du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et le président de la Commission de la vie privée.

B.3.2. La loi du 3 mai 2005 précitée étend le recours existant dans le cadre du système des habilitations de sécurité aux attestations de sécurité et aux avis de sécurité.

Un recours est ainsi ouvert à la personne pour laquelle l'attestation de sécurité est requise, lorsque l'octroi de l'attestation de sécurité est refusé, que la décision n'est pas intervenue ou n'a pas été notifiée dans le délai prévu ou que l'attestation de sécurité est retirée (article 4, § 2, 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). Les décisions prises par l'organe de recours sont rendues en premier et dernier ressort.

Un recours est également ouvert à la personne qui fait l'objet d'un avis négatif de sécurité. Toutefois, dans ce cas, l'organe de recours ne rend qu'un avis motivé, lequel se substitue à l'avis de sécurité négatif délivré par l'autorité de sécurité. La décision de l'autorité administrative compétente prise en se fondant exclusivement sur l'avis négatif n'est pas susceptible de recours (article 9bis 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).

B.3.3. En outre, 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 prévoit la possibilité pour quiconque se prévaut d'un intérêt d'attaquer également la décision préliminaire visant à exiger une attestation de sécurité ou à demander un avis de sécurité (article 12 la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité).

Quant à l'étendue des recours en annulation

B.4. Bien que la partie requérante demande l'annulation totale des deux lois attaquées du 3 mai 2005, elle n'invoque en réalité des moyens que contre certains articles de ces lois. La Cour limite son examen aux dispositions effectivement attaquées, à savoir les articles 22bis, alinéa 2, 22quinquies et 25, alinéa 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification

et aux habilitations, attestations et avis de sécurité et les articles 3, alinéa 1er, 9bis et 12 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.

Quant aux dispositions entreprises de la loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité

B.5.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 3819 est dirigé contre l'article 22bis, alinéa 2, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi du 3 mai 2005, qui dispose :

« Les autorités publiques ayant des compétences en matière de sécurité, désignées par le Roi peuvent, pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de protection de l'intégrité physique des personnes présentes, soumettre l'accès d'une personne pour une durée limitée à des locaux, bâtiments ou sites liés à des fonctions d'autorité publique ou à un événement déterminé national ou international, diplomatique ou protocolaire, à la possession d'une attestation de sécurité dans le cas où il existe une menace potentielle au sens de l'article 8, 1°, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité. La décision de cette autorité publique est motivée et portée à la connaissance de l'autorité visée à l'article 22ter et des organisateurs de l'événement ou des responsables des locaux, des bâtiments ou des sites, selon les modalités et les délais fixés par le Roi. Les organisateurs ou les responsables donnent connaissance à toutes les personnes concernées de la décision motivée, selon les modalités définies par le Roi. Ils transmettent immédiatement les données suivantes à l'autorité visée à l'article 22ter :

a) l'identité des personnes qui devront avoir accès, cette identité comprenant au moins le nom, le ou les prénoms, la date de naissance, la nationalité, l'adresse et, le cas échéant, le numéro du registre national;

b) l'adresse, le numéro de télécopieur ou l'adresse de courrier électronique des personnes auxquelles la décision éventuelle de refus d'attestation devra être notifiée ».

La partie requérante fait valoir que cette disposition viole l'article 22 de la Constitution lu isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 25 de la Constitution. Tout d'abord, elle reproche la délégation faite au Roi de pouvoir désigner les autorités qui peuvent décider de soumettre à la possession

d'une attestation l'accès d'une personne aux locaux, bâtiments ou sites visés, dès lors que l'article 22ter, alinéa 2, de la même loi autorise certaines autorités à délivrer cette même attestation, ce qui conduit, selon la partie requérante, à établir un système dans lequel l'autorité qui procède à la vérification de sécurité est aussi seule juge de son opportunité. Ceci violerait le principe de légalité et son corollaire d'accessibilité et de prévisibilité. La partie requérante considère aussi que la disposition entreprise donne des critères trop larges pour apprécier l'opportunité de procéder à une vérification de sécurité ainsi que concernant les personnes susceptibles d'être « vérifiées », pour ce qui est notamment des journalistes, ce qui pourrait compromettre la liberté de presse.

B.5.2. L'article 22 de la Constitution énonce :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixées par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

L'article 25 de la Constitution énonce :

« La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.

Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

B.5.3. Le droit au respect de la vie privée et familiale a pour objet essentiel de protéger les personnes contre les immixtions dans leur intimité, leur vie familiale, leur domicile ou leur correspondance. La proposition qui a précédé l'adoption de l'article 22 de la Constitution insistait sur « la protection de la personne, la reconnaissance de son identité, l'importance de son épanouissement et celui de sa famille... » et elle soulignait la nécessité de protéger la vie privée et familiale « des risques d'ingérence que peuvent constituer, notamment par le biais de la modernisation constante des techniques de l'information, les mesures d'investigation, d'enquête et de contrôle menés par les pouvoirs publics et organismes privés, dans l'accomplissement de leurs fonctions ou de leurs activités ». (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-4/2°, p. 3).

B.5.4. Il ressort en outre des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution que le Constituant a entendu chercher « à mettre le plus possible la proposition en concordance avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...], afin d'éviter toute contestation sur le contenu respectif de l'article de la Constitution et de l'article 8 de la [Convention] » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

B.5.5. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas absolus. Bien que l'article 22 de la Constitution reconnaisse à chacun le droit au respect de sa vie privée et familiale, cette disposition ajoute en effet immédiatement : « sauf dans les cas et conditions fixés par la loi ».

Les dispositions précitées exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prescrite par une disposition législative, suffisamment précise, qu'elle corresponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

B.5.6. Bien que, en utilisant le terme « loi », l'article 8.2 de la Convention européenne précitée n'exige pas que l'ingérence qu'il permet soit prévue par une « loi », au sens formel du terme, le même mot « loi » utilisé à l'article 22 de la Constitution désigne une disposition législative. Cette exigence constitutionnelle s'impose au législateur belge, en vertu de

l'article 53 de la Convention européenne, selon lequel les dispositions de la Convention ne peuvent être interprétées comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales reconnues notamment par le droit interne.

B.6.1. En subordonnant l'accès à certains lieux à une attestation de sécurité délivrée à l'issue d'une vérification de sécurité, la disposition attaquée peut constituer une ingérence dans la vie privée de l'intéressé. Une telle ingérence doit donc répondre aux exigences de légalité et de prévisibilité posées par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention, poursuivre un but légitime et se trouver par rapport à ce but dans un juste rapport de proportionnalité.

B.6.2. L'exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire pour être jugée conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme implique que sa formulation soit assez précise pour que tout individu puisse prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (Cour européenne des droits de l'homme, 17 février 2004, *Maestri c. Italie*, § 30).

Dans le contexte particulier des mesures touchant à la sécurité nationale, cette exigence ne saurait être la même que dans maints autres domaines (Cour européenne des droits de l'homme, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, § 51; 8 juin 2006, *Lupsa c. Roumanie*, § 33). La loi doit néanmoins offrir des garanties contre les atteintes arbitraires de la puissance publique au droit au respect de la vie privée, à savoir en délimitant le pouvoir d'appréciation des autorités concernées avec une netteté suffisante, d'une part, et en prévoyant un contrôle juridictionnel effectif, d'autre part (voy., entre autres, Cour européenne des droits de l'homme, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 55; 6 juin 2006, *Segerstedt-Wiberg c. Suède*, § 76; 4 juillet 2006, *Lupsa c. Roumanie*, § 34).

B.7.1. L'alinéa 1er de l'article 22*bis* introduit dans la loi précitée du 11 décembre 1998 un système limitant l'accès à certains locaux, bâtiments ou sites où se trouvent des informations, documents, données, matériels, matériaux et des matières classifiés, consistant en une attestation de sécurité après une vérification de sécurité effectuée par l'autorité de sécurité. Selon les travaux préparatoires, ce système n'a d'autre objet que de simplifier la

procédure d'octroi de l'habilitation de sécurité au terme d'une vérification de sécurité qui implique en l'occurrence un moins grand risque d'ingérence dans la vie privée de la personne concernée, puisqu'il ne peut s'agir que de consulter des données existantes, à l'exclusion donc de toute enquête proactive (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1598/001-1599/001, p. 14; *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1075/4, p. 5).

B.7.2. L'article 22bis, alinéa 2, prévoit que ce même système de l'attestation de sécurité s'applique à l'accès des personnes, pour une durée limitée, aux locaux, bâtiments ou sites liés à des fonctions d'autorité publique ou à un événement déterminé national ou international, diplomatique ou protocolaire. Le champ d'application est donc limité par le législateur à deux cas spécifiques.

Il convient à cet égard de constater que, pour répondre aux objections émises par la Commission de la vie privée dans son avis n° 9/2004 du 9 août 2004, l'exposé des motifs indique :

« [...] il ne sera pas possible de solliciter des attestations pour des concerts de rock ou pour des manifestations sportives. L'autorité qui délivre les attestations et, si nécessaire, l'organe de recours, y veilleront » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1598/001-1599/001, p. 13).

B.7.3. Le pouvoir d'appréciation des autorités publiques n'est pas davantage illimité. La décision d'imposer une attestation de sécurité est subordonnée à deux conditions cumulatives : cette décision ne peut être prise que « pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de protection de l'intégrité physique des personnes présentes » et « dans le cas où il existe une menace potentielle » en rapport avec les risques définis à l'article 8, 1°, de la loi du 11 décembre 1998.

Les deux conditions auxquelles est soumise la décision de l'autorité publique sont des conditions cumulatives, ce qui « circonscrit clairement les cas pour lesquels il peut être fait appel à cette procédure de sorte qu'elle[s] ne puisse[nt] jamais être interprétée[s] de manière extensive » (*ibid.*). Contrairement à ce que fait valoir la partie requérante, ces conditions ne peuvent être considérées comme des critères d'appréciation trop larges.

B.7.4. La partie requérante reproche encore à la disposition entreprise de permettre au Roi de désigner l'autorité publique qui peut imposer une attestation de sécurité et que cette autorité peut être la même que celle qui exécute la vérification.

La Cour constate toutefois que l'article 22*bis*, alinéa 2, précise que seules « les autorités publiques ayant des compétences en matière de sécurité » peuvent être désignées par le Roi. Pour le surplus, la partie requérante n'expose pas en quoi une réglementation en vertu de laquelle l'autorité qui exécute la vérification juge seule de son opportunité serait contraire en soi au principe de légalité et aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité qui en découlent.

B.7.5. La décision de l'autorité est motivée et doit être portée à la connaissance de l'autorité visée à l'article 22*ter* et des organisateurs de l'événement ou responsables des locaux, bâtiments ou sites, lesquels sont tenus d'en donner connaissance à toutes les personnes concernées.

Comme il a été exposé ci-dessus, un recours est ouvert dans le chef de la personne pour laquelle l'attestation de sécurité est requise, lorsque l'octroi de l'attestation de sécurité est refusé, lorsque la décision n'est pas intervenue ou n'a pas été notifiée dans le délai prévu, ou lorsque l'attestation de sécurité est retirée (article 4, § 2, 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).

Enfin, la décision préalable d'exiger une attestation de sécurité peut, elle aussi, être attaquée (article 12 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).

B.7.6. Il résulte de ce qui précède que les conditions imposées par le législateur auxquelles est soumise la décision de l'autorité publique d'exiger une attestation de sécurité et, préalablement à l'octroi de celle-ci, de requérir une vérification de sécurité, sont définies de façon suffisamment précise et sont entourées de suffisamment de garanties pour être conformes au principe de légalité contenu dans les dispositions invoquées au moyen.

B.7.7. Le contrôle de la conformité de la norme en cause à l'article 25 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.7.8. Le premier moyen dans l'affaire n° 3819 n'est pas fondé.

B.8. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 3819 est dirigé contre l'article 22*quinquies* de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, inséré par l'article 4 de la loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, qui énonce :

« § 1er. Sans préjudice des cas dans lesquels des lois particulières prévoient la consultation d'un service de renseignement, de sécurité ou de police, une autorité administrative peut décider qu'une vérification de sécurité visée à l'article 22*sexies* soit au préalable réalisée par l'autorité mentionnée à l'article 15, alinéa 1er, pour autoriser l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission ou d'un mandat, pour autoriser l'accès à des locaux, bâtiments ou sites, ainsi que pour l'obtention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation.

Cette décision ne peut être prise que lorsque l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission, d'un mandat ou l'accès à des locaux, des bâtiments, des sites, ou la détention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation peut, par un usage inapproprié, porter atteinte à la défense de l'intégrité du territoire national et des plans de défense militaire, à l'accomplissement des missions des forces armées, à la sûreté intérieure de l'Etat, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, à la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, à la sûreté extérieure de l'Etat et aux relations internationales de la Belgique, au potentiel scientifique et économique du pays, à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou au fonctionnement des organes décisionnels de l'Etat.

La décision de l'autorité administrative est motivée et portée à la connaissance de l'autorité visée à l'article 15, alinéa 1er ainsi que des personnes concernées. La notification à ces dernières a lieu au plus tard au moment où elles se portent candidates à une profession, une fonction, une mission ou un mandat, ou introduisent une demande d'accès à des locaux, bâtiments ou sites, ou pour l'obtention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation.

L'autorité visée à l'article 15, alinéa 1er, transmet son avis de sécurité motivé à l'autorité administrative qui l'a sollicité.

En l'absence d'avis dans le délai prescrit, l'autorité administrative met l'autorité de sécurité en demeure de délivrer l'avis dans le délai qu'elle fixe. Le défaut de réponse à l'expiration de ce nouveau délai équivaut à un avis de sécurité positif.

Lorsque l'avis de sécurité est négatif, l'autorité administrative qui l'a sollicité doit communiquer cet avis, motivé conformément à l'article 22, alinéa 5, à la personne concernée par une lettre recommandée à la poste, accompagné le cas échéant de sa proposition de décision.

§ 2. L'autorité visée à l'article 15, alinéa 1er, peut émettre ultérieurement un nouvel avis sur la base des données et informations visées à l'article 22^{sexies}. Elle le communique à l'autorité administrative compétente, qui peut prendre une nouvelle décision.

La personne concernée peut à tout moment faire savoir par écrit à l'autorité administrative compétente qu'elle ne souhaite plus faire l'objet d'une vérification de sécurité. L'autorité administrative compétente en informe l'autorité visée à l'article 15, alinéa 1er et peut prendre une nouvelle décision.

§ 3. Les modalités et les différents délais visés aux §§ 1er et 2 sont déterminés par le Roi ».

La partie requérante reproche au système des avis de sécurité tel qu'il est organisé par la disposition entreprise d'être disproportionné par rapport à l'objectif de sécurité qu'il entend poursuivre. Elle soutient en particulier que la disposition contestée ne donnerait aucune définition de l'autorité administrative qui peut solliciter la mesure. Elle considère aussi que le champ d'application *ratione materiae* serait excessivement large et même illimité. Il en résulterait une violation de l'article 22 de la Constitution, le cas échéant combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9.1. S'il est vrai que le pouvoir d'appréciation donné à toute autorité administrative en matière d'avis de sécurité est conçu largement, il n'est nullement illimité.

B.9.2. En premier lieu, l'article 22^{quinquies} précise, dans son alinéa 2, les cas dans lesquels il peut être recouru à une vérification de sécurité en vue de l'obtention d'un avis de sécurité. Cela ne s'avère possible que lorsque l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission, d'un mandat ou l'accès à des locaux, des bâtiments ou des sites, ou la détention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation peut, par un usage inapproprié, porter atteinte à la défense de l'intégrité du territoire national et des plans de défense militaire, à l'accomplissement des missions des forces armées, à la sûreté intérieure de l'Etat, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, à la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, à la sûreté extérieure de l'Etat et aux relations internationales de la Belgique,

au potentiel scientifique et économique du pays, à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou au fonctionnement des organes décisionnels de l'Etat.

B.9.3. Il ressort ensuite de l'alinéa 3 du paragraphe 1er de la disposition attaquée que l'autorité administrative doit motiver sa décision et la porter à la connaissance des personnes concernées.

L'autorité de sécurité peut, conformément à l'article 22*sexies*, § 2, refuser d'exécuter une demande de vérification lorsqu'elle considère que la demande n'est pas justifiée par un des intérêts visés à l'article 22*bis*, alinéa 2, ou à l'article 22*quinquies*, § 1er, alinéa 2, ces deux conditions constituant, comme le confirme l'exposé des motifs, « un obstacle sérieux aux éventuelles demandes inconsidérées » (*ibid.*, p. 25).

B.9.4. Enfin, un recours est ouvert devant l'organe de recours non seulement pour la personne titulaire d'un avis de sécurité négatif (article 4, § 3, 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, modifié par 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), mais également pour toute personne justifiant d'un intérêt à attaquer la décision préalable demandant un avis de sécurité (article 12 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).

B.9.5. L'ingérence dans la vie privée par le système des avis de sécurité entrepris n'est donc pas disproportionnée au but légitime que poursuit le législateur en matière de sécurité. Ce système répond aux exigences de prévisibilité et de nécessité requises que le législateur doit respecter lorsqu'il limite l'exercice du droit à la vie privée tel qu'il est garanti par l'article 22 de la Constitution.

B.10. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 3819 n'est pas fondé.

B.11. Le troisième moyen dans l'affaire n° 3819 est dirigé contre l'article 25, alinéa 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis

de sécurité, inséré par l'article 6 de la loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, qui énonce :

« Sauf lorsque les raisons pour lesquelles il a été constitué sont toujours d'actualité et que sa conservation reste dès lors impérative, le dossier de vérification de sécurité est détruit dès l'expiration de la validité de l'attestation de sécurité ou de la décision de l'autorité administrative visée à l'article 22*quinquies* ou, en cas de refus d'attestation ou de décision négative de l'autorité administrative, dès que ce refus ou cette décision ont acquis un caractère définitif ».

La partie requérante fait valoir que cette disposition viole l'article 22 de la Constitution. Elle conteste en particulier le système qui y est prévu relatif à la mise en œuvre des données récoltées et à leur utilisation ultérieure. Elle critique à cet égard le fait que, dans certains cas, les données recueillies à la suite d'une vérification de sécurité perdurent alors même que le délai de validité de l'attestation ou de l'avis est expiré.

B.12.1. Le Conseil des ministres considère que les griefs invoqués au moyen sont irrecevables, dans la mesure où l'article 6 entrepris ne fait que compléter l'article 25 de la loi du 11 décembre 1998 qui n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation dans le délai requis.

B.12.2. Jusqu'à sa modification par l'article 6 de la loi du 3 mai 2005, l'article 25 de la loi du 11 décembre 1998 disposait en ces termes :

« Sauf lorsque les raisons pour lesquelles elles ont été recueillies sont toujours d'actualité et que leur conservation reste dès lors impérative, 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.

Sauf lorsque les raisons pour lesquelles elles ont été recueillies sont toujours d'actualité et que leur conservation reste dès lors impérative, 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 ».

B.12.3. L'article 6 entrepris de la loi du 3 mai 2005 a complété l'article 25 précité par l'alinéa 3 cité ci-dessus.

B.12.4. S'il est vrai que la disposition attaquée rend applicables, *mutatis mutandis*, au dossier de vérification les règles qui sont d'application pour l'enquête de sécurité, il ne saurait en être déduit que les griefs invoqués seraient irrecevables *ratione temporis*. En effet, ils sont explicitement dirigés contre l'article 6 et non contre les règles qui avaient déjà été établies dans la loi du 11 décembre 1998, même s'ils critiquent également ces règles.

B.13.1. L'exception qui est inscrite dans l'alinéa 3 de l'article 25 précité permet que le dossier de vérification de sécurité ne soit pas détruit à l'expiration de la validité de l'attestation de sécurité ou de l'avis de sécurité « lorsque les raisons pour lesquelles il a été constitué sont toujours d'actualité et que sa conservation reste impérative ».

B.13.2. Aux termes de l'article 22*quater*, une attestation de sécurité n'est valable que pour la durée pour laquelle elle a été demandée. Ce sont en effet des événements précis ou l'accomplissement d'actes déterminés qui justifient la délivrance d'une attestation de sécurité. En revanche, l'avis de sécurité est réalisé pour « autoriser l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission ou d'un mandat, pour autoriser l'accès à des locaux, bâtiments ou sites, ainsi que pour l'obtention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation » (article 22*quinquies*, § 1er, alinéa 1er).

B.13.3. Lorsque le législateur permet que des données qui concernent la vie privée fassent l'objet de mesures secrètes, échappant au contrôle des personnes concernées comme du public, la loi elle-même, par opposition à la pratique administrative dont elle s'accompagne, doit définir l'étendue du pouvoir d'appréciation attribué à l'autorité compétente avec assez de netteté - compte tenu du but poursuivi - pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire (Cour européenne des droits de l'homme, 26 mars 1987, *Leander* c. Suède, § 51). En ce qui concerne tant l'établissement de fiches contenant des informations relatives à la vie privée que la conservation de ces fiches, la loi doit indiquer avec clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré (Cour européenne des droits de l'homme, 16 février 2000, *Amann* c. Suisse, § 80).

B.13.4. La disposition en cause n'expose pas en quoi pourraient consister des « raisons d'actualité » distinctes de celles qui se déduisent des articles 22*quater* et 22*quinquies*, § 1er, alinéa 1er : le premier prévoit que la validité d'une attestation de sécurité est « limitée à la

durée pour laquelle elle a été sollicitée »; le second prévoit que l'avis de sécurité est réalisé pour « autoriser l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission ou d'un mandat, pour autoriser l'accès à des locaux, bâtiments ou sites, ainsi que pour l'obtention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation ».

La disposition en cause ne permet pas de savoir quand la conservation du dossier est « impérative » et elle n'indique ni l'autorité qui doit apprécier ce caractère impératif, ni les critères de ces appréciations. En conséquence, elle ne satisfait pas aux exigences de prévisibilité mentionnées en B.6.2.

B.14. Le troisième moyen dans l'affaire n° 3819 est fondé.

Quant aux dispositions entreprises de 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

B.15. Le premier moyen dans l'affaire n° 3820 est dirigé contre l'article 4, 1°, de la loi précitée du 3 mai 2005. En vertu de cette disposition, à l'article 3 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, les mots « Le Comité permanent R » sont remplacés par les mots « Le collège composé du président du Comité permanent de Contrôle des services de renseignement, du président du Comité permanent de Contrôle des services de police et du président de la Commission de la protection de la vie privée ou de leur suppléant, membre de la même institution et magistrat ».

L'article 3, alinéa 1er, précité dispose désormais :

« Le collège composé du président du Comité permanent de Contrôle des services de renseignement, du président du Comité permanent de Contrôle des services de police et du président de la Commission de la protection de la vie privée ou de leur suppléant, membre de la même institution et magistrat, ci-après dénommé 'l'organe de recours', connaît des recours introduits en application de la présente loi ».

Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que la composition de l'organe de recours, qui ne répondrait pas aux exigences d'impartialité et d'indépendance requises d'une juridiction, placerait, partant, les titulaires d'un recours devant cet organe dans une situation d'inégalité par rapport aux personnes titulaires d'un recours devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

B.16. Par la loi du 3 mai 2005, le législateur a créé un organe spécifique tant en matière d'habilitations que d'attestations et d'avis de sécurité, composé du président du Comité permanent R, du président du Comité permanent P et du président de la Commission de la protection de la vie privée, qui sont tous les trois magistrats.

Cette nouvelle composition a, selon les mêmes travaux préparatoires, plusieurs avantages :

« – l'organe de recours sera dorénavant composé exclusivement de magistrats (art. 4, al. 5, et 28, al. 5, de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements; art. 24, § 1er, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel);

– la présence du président du Comité permanent P se justifie également, car les données des services de police peuvent constituer un élément déterminant d'appréciation dans le cadre des enquêtes et des vérifications de sécurité;

– la présence du président de la Commission de la protection de la vie privée est une garantie supplémentaire de protection des droits individuels qui équilibre le régime dérogatoire accordé aux traitements de données à caractère personnel (art. 3, § 4, de la loi précitée du 8 décembre 1992) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1598/001-1599/001, p. 15).

B.17.1. Une bonne administration de la justice garantit au justiciable que sa cause soit entendue par un juge indépendant et impartial. Ceci implique non seulement que le juge doit être indépendant et impartial, mais aussi que des garanties suffisantes doivent exister pour exclure tout doute légitime quant à l'indépendance et l'impartialité du juge.

Pour apprécier l'indépendance et l'impartialité d'une juridiction, il convient de considérer notamment la composition et l'organisation de la juridiction et le cumul de la fonction juridictionnelle avec d'autres fonctions ou activités.

B.17.2. Tant le président du Comité permanent des contrôles de police (article 4 de la loi organique du contrôle des services de police et de renseignements du 18 juillet 1991) que le président du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (article 28 de la loi du 18 juillet 1991 précitée) et que le président de la Commission de la protection de la vie privée (article 2 de l'arrêté royal du 8 août 1991 réglant la composition et le fonctionnement de la « Commission de la protection de la vie privée ») sont nommés soit par la Chambre des représentants, soit par le Sénat. Ils ne peuvent être révoqués que pour incompatibilités ou motifs graves. Ils sont tous les trois magistrats et soumis à ce titre à un régime propre d'incompatibilités.

B.17.3. Les articles 5 et 9 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, tels qu'ils ont été modifiés par la loi en cause du 3 mai 2005, organisent une procédure qui permet à l'organe de recours de se faire communiquer tous les éléments utiles, qui autorise la consultation du dossier par le requérant et son avocat, qui prévoit une audience à laquelle sont entendus le requérant et son avocat et qui oblige l'organe de recours à motiver ses décisions. Ces éléments démontrent que l'organe de recours institué par la loi en cause est un organe juridictionnel.

B.17.4. Il ne peut être déduit du simple fait que la juridiction ne fasse pas partie du pouvoir judiciaire, comme l'observe la partie requérante, qu'elle ne satisferait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité. La circonstance que les magistrats qui font partie de la juridiction ne sont pas nommés à vie ne porte pas davantage atteinte aux exigences précitées puisqu'aussi longtemps qu'ils exercent leur mandat, ils fonctionnent en toute indépendance et ils ne peuvent être révoqués, sauf pour des motifs graves.

Il va de soi que si, à l'occasion d'une affaire, il apparaissait que l'un des membres de l'organe de recours ne présente pas les exigences d'impartialité requises, notamment parce qu'il aurait connu de l'affaire dans une autre qualité, il devrait se déporter pour être remplacé.

B.17.5. En ce qui concerne enfin la comparaison avec la procédure devant le Conseil d'Etat, la Cour observe que l'absence d'intervention d'un auditorat indépendant ne permet pas de conclure qu'il aurait été porté atteinte de manière disproportionnée au droit des personnes concernées.

L'absence d'un tel auditorat n'empêche pas les parties de se défendre librement et de contester le contenu des enquêtes et des constatations qui leur sont opposées.

B.18. Le premier moyen dans l'affaire n° 3820 n'est pas fondé.

B.19. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 3820 est dirigé contre l'article 9*bis* 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, inséré par l'article 10 de 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, qui dispose :

« § 1er. L'organe de recours délibère à la majorité des voix dans les trente jours suivant celui où il a été saisi d'un recours en matière d'avis de sécurité.

L'avis de l'organe de recours est motivé. Il est notifié par lettre recommandée au requérant, à l'autorité administrative et à l'autorité de sécurité. L'article 9, alinéa 3, est applicable à la notification adressée au requérant.

Lorsque l'organe de recours ne confirme pas l'avis de sécurité négatif, l'autorité administrative est tenue d'indiquer les motifs pour lesquels elle ne suit pas l'avis de l'organe de recours. Elle notifie sa décision à la personne intéressée et en transmet copie à l'organe de recours et à l'autorité de sécurité.

Le Roi fixe les délais et les modalités des notifications visées aux alinéas 2 et 3.

§ 2. Lorsque l'autorité administrative motive sa décision en se fondant exclusivement sur l'avis de l'organe de recours, cette décision n'est susceptible d'aucun recours ».

La partie requérante critique le fait qu'aucun recours juridictionnel ne serait ouvert contre les avis de sécurité et ce, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant combinés avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. La partie requérante considère que, s'agissant d'avis conformes, un recours effectif devrait être organisé devant le Conseil d'Etat.

B.20.1. L'article 10 en cause ouvre un recours contre la délivrance par l'autorité de sécurité d'un avis de sécurité négatif à la personne qui en est le destinataire. Toutefois, comme l'a constaté le Conseil d'Etat dans son avis précité :

« [...] l'organe de recours ne rend en cette matière qu'un avis motivé qui se substitue à l'avis de sécurité négatif délivré par l'Autorité nationale de sécurité [...]. Seule la décision de l'autorité administrative compétente prise en se fondant exclusivement sur l'avis négatif de l'organe de recours (c'est-à-dire en se conformant à cet avis) n'est pas susceptible de recours [...]. Par contre, lorsque l'organe de recours est d'avis que la délivrance d'un avis de sécurité négatif ne se justifie pas, la décision motivée par laquelle l'autorité administrative compétente se départit de cet avis peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1598/001-1599/001, p. 52).

B.20.2. Ainsi que la Cour l'a constaté en B.17, l'organe de recours est une juridiction administrative indépendante et impartiale et, pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés en B.4 à B.15 de l'arrêt n° 14/2006, les décisions juridictionnelles rendues par cet organe peuvent l'être en dernier ressort.

B.20.3. Lorsque l'autorité administrative rend une décision négative « en se fondant exclusivement sur l'avis de l'organe de recours », permettre d'exercer un recours contre cette décision négative reviendrait à permettre indirectement d'exercer un recours contre la décision de l'organe de recours. Le législateur a donc pu exclure un tel recours : même si l'article 9*bis*, § 2, utilise le terme « avis », cet avis est en réalité, dans un tel cas, une décision de l'organe de recours à laquelle l'autorité administrative ne fait que se conformer.

B.20.4. En revanche, lorsqu'un avis de sécurité négatif a été donné par l'autorité nationale de sécurité, que l'organe de recours a infirmé ou confirmé cet avis mais que

l'autorité administrative prend une décision négative soit en s'écartant de l'avis positif de l'organe de recours soit en confirmant son avis négatif mais en l'appuyant sur d'autres motifs, c'est cette décision administrative qui fait grief à l'intéressé.

B.20.5. Le législateur a donc pu réserver la faculté d'exercer un recours aux seuls cas où la décision négative est prise par l'autorité administrative, soit en s'écartant de l'« avis » positif de l'organe de recours, soit en se fondant sur d'autres motifs que ceux de l'« avis » négatif rendu par cet organe.

B.21. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 3820 n'est pas fondé.

B.22. Le troisième moyen dans l'affaire n° 3820 est dirigé contre l'article 12 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, inséré par l'article 12 de 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, qui dispose :

« § 1er. Quiconque se prévaut d'un intérêt légitime peut introduire un recours auprès de l'organe de recours contre la décision visée à l'article 22*bis*, alinéa 2 ou à l'article 22*quinqies*, alinéa 1er, de la loi relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

§ 2. L'autorité concernée peut introduire un recours auprès de l'organe de recours contre la décision de refus visée par l'article 22*sexies*, § 2, de la loi relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

§ 3. L'organe de recours examine, sur la base du dossier administratif et de la décision motivée de l'autorité concernée, si les vérifications de sécurité sont justifiées au regard des exigences de la loi relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité. L'organe de recours entend la personne ou l'autorité qui a introduit le recours, à leur demande. L'organe de recours peut décider d'entendre la personne concernée, l'autorité publique ou administrative et l'autorité visée à l'article 22*ter* de la loi relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

§ 4. L'organe de recours délibère à la majorité des voix dans les quinze jours suivant celui où il a été saisi du recours.

§ 5. La décision de l'organe de recours est motivée conformément à l'article 9, alinéa 3 et portée à la connaissance, selon le cas :

1° de l'autorité visée à l'article 22^{ter} de la loi relative à la classification et aux habilitations, avis et attestations de sécurité;

2° des autorités visées aux articles 22^{bis} et 22^{quinquies} de la loi relative à la classification et aux habilitations, avis et attestations de sécurité;

3° des organisateurs de l'événement ou des responsables des locaux, bâtiments ou sites visés à l'article 22^{bis} de la loi relative à la classification et aux habilitations, avis et attestations de sécurité;

4° des personnes concernées, dans le délai déterminé par le Roi, par les autorités visées aux articles 22^{bis} et 22^{quinquies} de la loi relative à la classification et aux habilitations, avis et attestations de sécurité, de la même manière que la décision de procéder à une vérification de sécurité a été portée à leur connaissance.

§ 6. Les décisions de l'organe de recours sont exécutoires de plein droit dès leur notification et ne sont susceptibles d'aucun recours.

§ 7. La procédure devant l'organe de recours n'a pas d'effet suspensif.

§ 8. La procédure à suivre devant l'organe de recours est déterminée par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres ».

La partie requérante fait valoir que cette disposition, en ne reconnaissant pas un effet suspensif à l'introduction d'un recours, ferait perdre à ce dernier son effectivité et ce, en violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution combinés avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.23.1. L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

Cette disposition n'oblige pas le législateur à accorder un effet suspensif à un recours exercé contre une décision administrative, sauf si un tel effet suspensif est nécessaire pour empêcher l'exécution de mesures considérées comme contraires à la Convention européenne des droits de l'homme et dont les conséquences sont potentiellement irréversibles (Cour européenne des droits de l'homme, 5 février 2002, *Conka c. Belgique*), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La partie requérante ne démontre pas en quoi la catégorie de personnes qui introduit un recours auprès de l'organe de recours concerné serait discriminée.

B.23.2. La Cour constate du reste que, même si l'introduction d'un recours n'a pas d'effet suspensif, l'organe de recours doit délibérer dans les quinze jours suivant l'introduction du recours et que les décisions de l'organe de recours sont exécutoires de plein droit dès leur notification (§§ 5 et 6). De même, cette notification est soumise à des délais rigoureux (article 8*bis* de l'arrêté royal du 24 mars 2000 déterminant la procédure à suivre devant l'organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité, inséré par l'arrêté royal du 3 juin 2005).

Il peut raisonnablement en être déduit que l'intention n'est pas, sauf en cas de danger imminent pour la sécurité, de faire procéder à la vérification de sécurité avant que l'organe de recours ne se soit prononcé.

B.24. Le troisième moyen dans l'affaire n° 3820 n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans l'article 25, alinéa 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, inséré par l'article 6 de la loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, les mots « Sauf lorsque les raisons pour lesquelles il a été constitué sont toujours d'actualité et que sa conservation reste dès lors impérative »;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 18 octobre 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior