

ANNEXE D.

AVIS SUR LE PROJET DE LOI RÉGLEMENTANT LA SÉCURITÉ PRIVÉE

Dans un courrier daté du 28 septembre 2016, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a demandé au président du Comité permanent R, qui préside également l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité, de formuler un avis sur les dispositions du Projet de loi réglementant la sécurité privée qui concernent l'Organe de recours.

Étant donné que le projet de loi sera discuté dans quelques semaines en première lecture au Conseil des ministres, le Comité a rendu cet avis des délais particulièrement courts. De ce fait, il n'a pas été en mesure d'examiner chaque aspect en détail.¹

Les lignes directrices de l'avis et de la proposition de modifications de la Loi du 11 décembre 1998 ci-annexée ont été examinées avec les membres (suppléants) du Comité permanent P et la Commission Vie privée qui siègent dans l'Organe de recours. Ceux-ci ont marqué leur accord.

Un surcroît de travail compensé par un gain d'efficacité

L'Organe de recours tient en premier lieu à souligner qu'il n'a pas de réticence à l'égard du projet visant à transférer une partie du contentieux administratif en matière de sécurité privée à l'Organe de recours.

Ce transfert est, il est vrai, synonyme d'un surcroît de travail considérable pour l'Organe de recours, qui ne dispose pas d'un budget ni des effectifs spécifiques. Les frais liés au fonctionnement de l'Organe de recours sont, en effet, à charge du budget du Comité permanent R, qui assure la fonction de greffe de l'Organe de recours. Un surcroît de travail signifie bien entendu aussi du travail supplémentaire pour les trois membres de l'Organe de recours ou leurs suppléants respectifs.

La charge de travail de l'Organe de recours s'est accrue de manière systématique ces dernières années, surtout en raison de la complexité toujours plus grande des dossiers à traiter au niveau de la gestion administrative, du traitement des auditions et de la rédaction des décisions. Ainsi, les dossiers administratifs qui sont transmis par les autorités de sécurité ne sont pas toujours complets, si bien que le greffe se voit contraint de poser de nouveaux actes pour les compléter. Il en va de même pour l'application de l'article 5 § 3 de la Loi relative à l'Organe de recours : la demande de ne pas donner accès à certaines pièces au requérant est rarement motivée ou n'émane pas de la bonne instance, si bien que le greffe doit recueillir des informations complémentaires. En outre, il convient de constater que les auditions prennent beaucoup plus de temps qu'il y a quelques années. Plusieurs raisons sont à l'origine de cette évolution. Les requérants sont toujours plus nombreux à se faire assister par un avocat qui, lors de l'audition, expose le point de vue de son client. De plus, les services de police et de renseignement concernés demandent de plus en plus souvent à être entendus. Eu égard à la complexité de certaines affaires, davantage de temps y est consacré. Enfin, contrairement à ce qui se faisait dans le passé, nombre d'affaires sont reprises lors d'une seconde ou troisième audition, soit parce qu'un requérant demande un report, soit parce que des informations doivent encore venir compléter le dossier. Le processus de décision requiert lui aussi plus de temps qu'il y a quelques années. Deux raisons importantes l'expliquent : d'une part, davantage de questions de procédure sont soulevées (par exemple, le débat sur la recevabilité, la question linguistique,

¹ Cet avis, établi en néerlandais, a été traduit en perspective du présent rapport d'activités.

les droits de la défense, l'obligation de motivation...) et d'autre part, l'Organe de recours est plus souvent confronté à des dossiers extrêmement sensibles qui sont liés à la problématique du radicalisme et de la menace terroriste actuelle. De tels dossiers exigent bien entendu un traitement extrêmement consciencieux et une motivation adéquate. Par ailleurs, ces dossiers nécessitent des mesures de sécurité spécifiques.

Tant le Comité permanent R que l'Organe de recours veulent attirer l'attention sur la charge de travail qui augmentera encore dans un futur proche. D'une part, il faut s'attendre à ce que le contentieux de personnes actives dans la recherche privée soit transféré d'ici peu à l'Organe de recours. Sinon, une distinction difficilement justifiable semble être établie entre deux secteurs analogues qui sont toujours soumis à la même réglementation. D'autre part, le Gouvernement a déjà annoncé à plusieurs reprises que le nombre de screenings de sécurité augmentera (par exemple pour des personnes actives dans des infrastructures critiques). Étant donné qu'il est question ici de dix mille screenings supplémentaires, cela se traduira par un nombre croissant de recours.

L'Organe de recours estime qu'il est possible de remédier partiellement à la charge de travail supplémentaire en adaptant le dispositif existant, ce qui permettrait de réaliser un certain gain d'efficacité. L'Organe de recours pense surtout à l'introduction d'un acte d'appel simple et clair et à des délais de réponse obligatoires pour les parties. En effet, il se trouve que le greffe de l'Organe de recours doit actuellement investir beaucoup de temps et de moyens pour obtenir les pièces requises (rappels, courriels, entretiens téléphoniques...). L'introduction d'un droit de mise au rôle restreint – à l'instar par exemple du Conseil d'État – peut également éviter toute une série de recours inutiles. Par ailleurs, deux procédures strictement écrites sont envisagées : lorsque la requête est manifestement fondée ou lorsqu'elle est manifestement irrecevable, il est proposé de pouvoir se prononcer sur la base d'une procédure écrite, ce qui évite d'organiser des audiences inutiles.

Mais le plus grand gain d'efficacité consisterait indéniablement à introduire une obligation de procéder à une audition par l'autorité concernée lorsqu'elle souhaite formuler une évaluation de sécurité négative. L'Organe de recours est, en effet, trop souvent confronté à des dossiers qui auraient pu être clarifiés par l'administration concernée sur base d'un simple entretien, associé à un accès (limité) au dossier administratif. Dans la plupart des cas, l'intéressé n'a eu au préalable aucune possibilité de consulter le dossier : ce point est discutable sur le strict plan des principes, certainement lorsqu'il s'agit d'un retrait d'une autorisation accordée précédemment. Il convient de souligner à cet égard, que les décisions de la plupart des autorités de sécurité sont motivées de manière si sommaire que l'intéressé comprend à peine pourquoi il ou elle fait l'objet d'une décision négative. Cette pratique devrait changer.

Pour réaliser ce gain d'efficacité, il faut non seulement modifier le Projet de loi réglementant la sécurité privée, mais aussi la Loi Classification du 11 décembre 1998 et la Loi du 11 décembre 1998 portant création de l'Organe de recours et – par la suite – les arrêtés d'exécution. Une proposition de projet de modification de la Loi du 11 décembre 1998 portant création de l'Organe de recours figure en annexe de cet avis. Il existe d'ailleurs aussi une raison technico-juridique expliquant pourquoi cette loi doit être modifiée par le biais d'un projet distinct et non par le biais de plusieurs dispositions dans le Projet de loi réglementant la sécurité privée.

Modification nécessaire de la Loi du 11 décembre 1998 portant création de l'Organe de recours

Le Projet de loi réglementant la sécurité privée, qui selon l'article 1^{er} règle une matière telle que prévue à l'article 74 de la Constitution, modifie *de facto*, dans ses articles 75 à 80, les règles qui portent sur l'Organe de recours, ne serait-ce qu'en accordant une nouvelle compétence à cette

juridiction administrative. Cependant, « *les lois sur le Conseil d'État et sur les tribunaux administratifs fédéraux* » sont soumises à l'article 78 de la Constitution, en vertu duquel le projet de loi adopté par la Chambre doit être envoyé au Sénat. Le présent projet doit dès lors être scindé, et les dispositions portant sur le recours contre la décision du ministre doivent être insérées dans la Loi du 11 décembre 1998.

Les modifications proposées par l'Organe de recours à cette dernière loi n'apporteront pas seulement un gain d'efficacité, mais aussi davantage de clarté et d'uniformité. Ainsi, les délais seront harmonisés pour tous les recours. Quelques lacunes existantes disparaîtront également.

Par ailleurs, le droit de contradiction est renforcé, et ce notamment en modifiant les règles relatives à l'audition des membres des autorités concernées (sinon, les fonctionnaires du SPF Intérieur ne pourraient pas être auditionnés par l'Organe de recours), en s'appuyant sur les règles relatives à la transmission de pièces et en explicitant les exceptions au droit de consultation.

Cette dernière modification signifie aussi une amélioration sur le plan des droits de la défense. En effet, l'Organe de recours a constaté que les motifs d'exception prévus sont de plus en plus souvent invoqués, sans être véritablement motivés. Le projet y remédie. En outre, l'autorité concernée est obligée d'indiquer en termes généraux quelle est la nature des informations protégées. L'Organe de recours veillera naturellement à ce que l'autorité n'en arrive pas à utiliser des formules standard dénuées de sens. C'est l'Organe de recours qui décide *in fine* quelles données peuvent être consultées et quelles données ne le peuvent pas. En ce qui concerne le droit de la défense, il est parfois également possible pour le requérant de se faire représenter par un avocat. Actuellement, il ne peut que se faire assister par un avocat.

Plusieurs considérations concernant la proposition de disposition relative à l' « enquête sur les conditions de sécurité »

Les articles 66 et s. du Projet de loi réglementant la sécurité privée régissent la procédure pour ce que l'on appelle l'enquête sur les conditions de sécurité.

L'Organe de recours constate que dans des domaines (toujours plus) nombreux de la vie sociale, des screenings de sécurité sont requis. Leur finalité est en grande partie similaire, mais la procédure diffère énormément sur de nombreux plans : il y a des enquêtes de sécurité, des vérifications de sécurité, des screenings de candidats agents de police, une enquête sur des personnes souhaitant devenir belges, des screenings d'étrangers... Il est à noter que des règles différentes sont prévues quant au type d'informations qui peuvent être recueillies, par quelles autorités, via quelles méthodes, dans quels délais, après avoir été auditionné ou non...

L'enquête sur les conditions de sécurité a également toute sa place dans cette liste. Fort de son expérience dans de nombreux autres screenings de sécurité, l'Organe de recours formule les considérations suivantes concernant le dispositif proposé :

- L'article 67 du projet prévoit que sur base de données policières et judiciaires dures, la décision sera prise d'ouvrir ou non une enquête, en d'autres termes, de recueillir ou non des données auprès des services de renseignement. Ce qui signifie qu'il est possible qu'aucune enquête ne soit menée (et que l'intéressé reçoive donc son autorisation), alors que les services de renseignement disposent peut-être d'informations pertinentes (par exemple des contacts dans des milieux extrémistes qui ne figurent pas dans les banques de données policières). L'Organe de recours estime qu'il y a lieu – comme pour les vérifications de sécurité – d'interroger immédiatement tous les services pertinents afin

- que le fonctionnaire concerné puisse réaliser une évaluation sur base d'un dossier complet.
- En outre, l'Organe de recours considère qu'il faut vérifier dans quelle mesure il est possible d'harmoniser les screenings pour les candidats agents de police ou des vérifications de sécurité, certainement en ce qui concerne la nature des données qui peuvent être recueillies.
 - L'Organe de recours estime indiqué que les articles 68 et 71 soient précisés, étant donné qu'il n'est pas clair qui doit ou peut faire quoi et qui effectue l'évaluation finale. Ainsi, dans l'article 68, la Sûreté de l'État est certes mentionnée, mais on ne retrouve pas les éléments dont ce service dispose dans l'énumération de l'article 71.
 - L'Organe de recours fait remarquer que le délai dans lequel les différents services et le ministre compétent doivent prendre une décision n'est pas précisé. L'Organe de recours attire l'attention sur le fait que dans les procédures qu'il traite actuellement, le silence de l'autorité peut donner lieu à un recours.
 - Le refus (ou le retrait) d'une autorisation pour des entreprises de gardiennage et les services internes de gardiennage peut aussi se fonder sur des informations émanant des services de renseignement, plus précisément de la Sûreté de l'État (article 18 du projet). Cet avis de la Sûreté de l'État peut lui aussi contenir des informations sensibles voire classifiées. Étant donné que le projet ne définit rien en la matière, un éventuel recours sera encore traité par le Conseil d'État. L'Organe de recours se demande si tel est le but recherché. De plus, on peut se demander pourquoi l'avis du Service général du renseignement et de la sécurité n'est pas recueilli à ce propos.
 - La réglementation proposée ne permet que de demander des informations existantes aux différents services, comme cela se fait actuellement pour les vérifications de sécurité préalables à l'octroi d'une attestation ou d'un avis de sécurité ; tout travail complémentaire de renseignement n'est pas autorisé. Ces informations peuvent toutefois être dépassées ou vagues. Certainement dans les dossiers les plus sensibles, l'Organe de recours s'aperçoit régulièrement de la nécessité de disposer d'informations plus précises et actuelles, et ce dans l'intérêt de l'intéressé et de la sécurité. Cependant, la possibilité de laisser certains services recueillir des informations complémentaires doit faire l'objet d'une réglementation légale claire. Pour l'instant, cela ne peut se faire que dans le cadre d'une enquête de sécurité préalable à l'octroi d'une habilitation de sécurité.
 - Lors de la communication de la décision (article 74 du projet), il faut tenir compte des éléments découlant d'une information ou d'une instruction judiciaire en cours. Ces motifs d'exception ont été insérés récemment, à juste titre, dans la Loi Classification et dans la Loi Organe de recours.
 - Le projet requiert un nouvel examen périodique (tous les trois ans) et permet manifestement une évaluation intermédiaire permanente (articles 89 et 90). L'Organe de recours est d'avis que ce système doit pouvoir être étendu à toutes les vérifications de sécurité.

Exposé des Motifs

Enfin, l'Organe de recours souhaite encore formuler quelques considérations sur plusieurs passages de l'Exposé des Motifs relatifs à l'enquête sur les conditions de sécurité et la nouvelle compétence pour l'Organe de recours :

- Le passage suivant figure dans le commentaire des articles 66-69 : « *Pour ces raisons, il avait été décidé en 1998, lorsque la loi relative aux habilitations de sécurité a vu le jour, de confier les enquêtes de sécurité relatives aux acteurs du secteur de la sécurité privée au SPF Intérieur, dans le cadre de la loi relative à la sécurité privée* ». La portée de ce passage n'est pas claire pour l'Organe de recours.

- Dans le commentaire des articles 74-75, les modifications sont présentées comme nécessaires puisque l'intéressé doit, tant au niveau de l'administration que pour le Conseil d'État, avoir un accès illimité à toutes les informations (et donc aussi aux informations sensibles). L'Organe de recours veut cependant attirer l'attention sur les possibilités légales existantes permettant de protéger certaines informations (par exemple la Loi relative à la publicité de l'administration et la Loi relative à la motivation des actes administratifs) et sur la jurisprudence du Conseil d'État qui accepte parfois de ne pas soumettre certaines informations (secret d'affaires, informations classifiées). En revanche, l'Organe de recours dispose naturellement d'une base légale claire et complète en la matière. L'Organe de recours fait toutefois remarquer que la même problématique de motivation et de consultation se présente dans le cadre de l'évaluation des candidats agents.
- Dans le commentaire des articles 74-75, il est établi à tort que l'Organe de recours dispose déjà d'une certaine expertise en matière de sécurité privée. L'expertise porte plutôt sur la sécurité en général.
- Dans les mêmes articles, la nécessaire rapidité des décisions dans le cadre des évaluations de sécurité est mise en avant. L'Organe de recours signale que cet effet peut être perdu si un requérant doit non seulement s'adresser à l'Organe de recours pour l'enquête sur les conditions de sécurité, mais aussi au Conseil d'État pour l'évaluation des autres critères.