



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 120/2025  
van 18 september 2025  
Rolnummer : 8318**

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 121 van de wet van 15 mei 2024 « houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen II » (vervanging van artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 « betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel »), ingesteld door Pascal Malumgré en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter Luc Lavrysen, rechter Thierry Giet, waarnemend voorzitter, en de rechters Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters en Emmanuelle Bribosia, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 2 september 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 september 2024, is beroep tot vernietiging van artikel 121 van de wet van 15 mei 2024 « houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen II » (vervanging van artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 « betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel »), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 mei 2024, ingesteld door Pascal Malumgré, Jonathan Drasutis en Dimitry Modaert, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Aube Wirtgen en mr. Sietse Wils, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 18 juni 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Yasmine Kherbache en Michel Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van

wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 121 van de wet van 15 mei 2024 « houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen II » (hierna : de wet van 15 mei 2024), dat artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 « betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel » (hierna : de wet van 23 maart 2019) vervangt. Zij voeren de schending aan van de artikelen 10, 11, 13, 22 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 8, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest), met het beginsel van de rechtszekerheid en met het zuinigheidsbeginsel.

De eerste verzoekende partij is een advocaat die aanvoert dat een beroepstermijn van acht dagen om een negatief veiligheidsadvies bij het Beroepsorgaan aan te vechten, zijn taak bemoeilijkt waardoor zijn aansprakelijkheid in het gedrang kan komen. De tweede en de derde verzoekende partij zijn militairen die worden geconfronteerd met de beperkte termijn van acht dagen om een beroep in te stellen tegen een negatief veiligheidsadvies en met de vaststelling dat het positieve veiligheidsadvies dat is verleend overeenkomstig het vroegere artikel 22*sexies*/2 van de wet van 11 december 1998 « betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst » (hierna : de wet van 11 december 1998) en waarover zij beschikken, niet in aanmerking wordt genomen als positief veiligheidsadvies zoals bedoeld in het vroegere artikel 22*quinquies*/1, §§ 2, 3 en 4, van de wet van 11 december 1998.

A.1.2. De Ministerraad betwist het belang van alle verzoekende partijen.

Tevens voert de Ministerraad aan dat het ingediende beroep deels niet ontvankelijk is, bij gebrek aan uiteenzetting van het enige middel. Het enige middel wordt niet ontwikkeld op een manier die de Ministerraad toelaat om voor elk van de talrijk ingeroepen referentienormen te begrijpen op welke manier de bestreden bepaling hieraan afbreuk zou doen.

A.1.3. Wat het opgeworpen gebrek aan belang van de eerste verzoekende partij betreft, verwijzen de verzoekende partijen naar het arrest nr. 171/2011 van 10 november 2011 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.171), waarin het Hof heeft bevestigd dat advocaten belang hebben bij de vernietiging van bepalingen die afbreuk doen aan de uitoefening van hun beroep, inzonderheid door hun taak te bemoeilijken « in zoverre zij een termijn van acht dagen voor het instellen van een beroep [opleggen] ». Wat betreft het opgeworpen gebrek aan belang van de tweede en de derde verzoekende partij, verwijzen de verzoekende partijen naar hun verzoekschrift, waarin zij hun belang hebben aangetoond.

Wat betreft de gedeeltelijke onontvankelijkheid van het beroep, merken de verzoekende partijen op dat de Ministerraad het belang bij een vernietigingsberoep verwacht met het belang bij een middel. Bovendien heeft de Ministerraad het middel duidelijk begrepen en kunnen weerleggen.

A.2.1. Als eerste middelonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 121 van de wet van 15 mei 2024, de artikelen 10, 11, 13, 22 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, schendt doordat er een te korte beroepstermijn van acht dagen geldt om de betwisting van een negatief veiligheidsadvies tijdig aanhangig te maken bij het Beroepsorgaan. Die beroepstermijn volgt uit artikel 4 van de wet van 11 december 1998 « tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen en veiligheidsadviezen » (hierna : de wet van 11 december 1998 inzake het Beroepsorgaan) en beperkt het recht op toegang tot de rechter op een zodanige wijze dat de kern ervan wordt aangetast; er is onvoldoende tijd voor overleg met een advocaat en de advocaat zelf heeft onvoldoende tijd om met gehele kennis van zaken een gemotiveerde beroepsakte op te stellen. De beroepstermijn bedraagt daarentegen 30 dagen wanneer een expliciete of stilzwijgende weigering van de veiligheidsmachtiging moet worden bestreden.

Voorts voeren de verzoekende partijen aan dat de procedure inzake het veiligheidsadvies niet tegensprekelijk is en dat de betrokken personen niet worden gehoord, noch worden ingelicht over alle ingewonnen informatie. Het veiligheidsadvies betekent dat de overheid in het kader van een niet-tegensprekelijke procedure op basis van vertrouwelijke en geheime informatie heeft geoordeeld dat de onderzochte persoon schade kan toebrengen aan de belangen zoals opgesomd in artikel 12 van de wet van 11 december 1998. Bovendien heeft noch de benadeelde persoon, noch zijn advocaat toegang tot het veiligheidsadviesdossier, daar de overheid enkel de gegevens zal meedelen die niet zijn beschermd.

A.2.2.1. Vooreerst voert de Ministerraad aan dat het eerste middelonderdeel deels onontvankelijk is, bij gebrek aan een uiteenzetting ten gronde. De verzoekende partijen laten na aan te tonen waarom de artikelen 22, 23 en 27 van de Grondwet, de artikelen 6, 8, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 47 van het Handvest, het beginsel van de rechtszekerheid en het zuinigheidsbeginsel zouden zijn geschonden.

A.2.2.2. De verzoekende partijen erkennen dat de verwijzing naar artikel 27 van de Grondwet een vergissing is. Voor het overige menen zij dat het eerste middelonderdeel wel wordt uiteengezet, rekening houdend met de ingeroepen referentienormen.

A.2.3.1. Voor zover het eerste middelonderdeel toch onontvankelijk zou zijn, meent de Ministerraad dat dit onderdeel niet gegrond is. Ondanks het feit dat de beroepstermijn van acht dagen een relatief korte termijn is, vermag de wetgever in korte beroepstermijnen te voorzien wanneer die korte termijnen ertoe strekken de rechtszekerheid zo snel mogelijk te verzekeren. Voorts tonen de verzoekende partijen niet aan dat het vaststellen van de beroepstermijn op acht dagen hun zou verhinderen de beschikbare rechtsmiddelen te doen gelden.

Bovendien betreft, volgens de Ministerraad, het uitputten van de beroepsmogelijkheid tegen een negatief veiligheidsadvies een loutere formaliteit. De betrokkene moet zijn beroep niet rechtvaardigen, waardoor de beroepsmogelijkheid in werkelijkheid erin bestaat dat de betrokkene een andere instantie, namelijk het Beroepsorgaan, verzoekt om de aanvraag tot veiligheidsadvies opnieuw te beoordelen. De beroepsprocedure is tevens kosteloos en kent een snelle doorlooptijd.

Voorts voert de Ministerraad aan dat het beginsel van de hoorplicht inhoudt dat de betrokkene, die wegens een negatieve beoordeling van zijn gedrag een ernstige maatregel dreigt te ondergaan, daarvan vooraf op de hoogte moet worden gebracht en zijn opmerkingen dienstig moet kunnen doen gelden. Het bestreden artikel 121 van de wet van 15 mei 2024 sluit geenszins uit dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, daarin begrepen de hoorplicht, worden toegepast. Het loutere feit dat een normatieve bepaling niet uitdrukkelijk in een hoormoment voorziet, sluit de toepasselijkheid van de hoorplicht als ongeschreven algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet uit. Evenwel moet de principiële toepasselijkheid van de hoorplicht worden genuanceerd, aangezien de hoorplicht niet absoluut is. De toepassing van de hoorplicht moet worden afgewogen tegen het algemeen belang, het belang van de dienst en de continuïteit van de dienstverlening, waardoor het mogelijk is dat de betrokkene niet vooraf zal worden gehoord. Dat zal het geval zijn wanneer het horen van de betrokkene de openbare veiligheid, het belang van de dienst of de continuïteit van de dienst in het gedrang kan brengen.

A.2.3.2. De verzoekende partijen voeren aan dat niet kan worden verwezen naar het ongrondwettige en tevens aangevochten artikel 4, § 3, van de wet van 11 december 1998 inzake het Beroepsorgaan om aan te tonen dat het bestreden artikel 121 van de wet van 15 mei 2024 grondwettig zou zijn.

Voorts kan niet worden aanvaard dat de procedure om een negatief veiligheidsadvies te betwisten, kosteloos en zonder formaliteiten is. Met verwijzing naar artikel 3 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 « tot regeling van de rechtspleging voor het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en

veiligheidsadviezen » tonen de verzoekende partijen aan dat de beroepsakte een uiteenzetting van de omstandigheden van de zaak en de ingeroepen redenen moet bevatten. De vaststelling dat die verplichting niet op straffe van onontvankelijkheid is voorgeschreven, betekent niet dat dit procedureel voorschrift de goede rechtsbedeling niet dient en niet substantieel zou zijn. Het argument van de Ministerraad herleidt de beroepsakte ten onrechte tot een formaliteit.

Wat de Ministerraad aanvoert aangaande de hoorplicht, kan, volgens de verzoekende partijen, niet worden gevolgd. De vertegenwoordiging of bijstand door een advocaat is pas aan de orde nadat reeds een negatief veiligheidsadvies is uitgebracht, waardoor een negatief veiligheidsadvies wordt verleend zonder hoorzitting. De vaststelling dat de veiligheidsdienst soms toch redenen kan hebben om de betrokkene niet te horen, is geen geldige verantwoording, omdat de hoorplicht altijd wordt uitgesloten.

A.2.4. De Ministerraad merkt op dat de verzoekende partijen niet kunnen worden gevolgd wanneer zij abstractie maken van artikel 4, § 3, van de wet van 11 december 1998 inzake het Beroepsorgaan, in zijn huidige versie, zoals gewijzigd door de wet van 16 juni 2024. Het enkele feit dat de verzoekende partijen aanvoeren dat artikel 4, § 3, ongrondwettig is, betekent niet dat die bepaling ook effectief ongrondwettig is. Minstens totdat het Hof oordeelt dat die bepaling ongrondwettig is, mogen de verzoekende partijen het bestaan ervan niet negeren of ontkennen.

Voorts voert de Ministerraad aan dat de beroepstermijn van acht dagen geen specifieke termijn betreft die ten aanzien van het penitentiair personeel wordt vastgesteld, maar een algemene termijn is waarin de wet van 11 december 1998 inzake het Beroepsorgaan voorziet.

Ten slotte kan, volgens de Ministerraad, niet uit het bestreden artikel 121 van de wet van 15 mei 2024, noch uit enige bepaling van de wet van 11 december 1998, noch uit de parlementaire voorbereidingen van de diverse wijzigingswetten worden afgeleid dat de wetgever bij het regelen van de procedure van de veiligheidsverificatie heeft willen afwijken van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht of de toepassing van dat beginsel heeft willen uitsluiten.

A.3.1. Als tweede middelonderdeel voeren de verzoekende partijen de schending aan, door artikel 121 van de wet van 15 mei 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter, door in een algemene beroepstermijn van acht dagen te voorzien voor de betwisting van een negatief veiligheidsadvies, terwijl de algemene beroepstermijn 30 dagen bedraagt voor de betwisting van de weigering van een veiligheidsmachtiging. Voor dat verschil in behandeling tussen de veiligheidsmachtiging en het veiligheidsadvies wordt in de memorie van toelichting geen enkele verantwoording gegeven. De aard van de ernstige statutaire gevolgen van het gekregen negatief veiligheidsadvies verantwoordt niet dat aan de benadeelde persoon een korte beroepstermijn van acht dagen wordt opgelegd.

De verzoekende partijen verduidelijken dat het weigeren van een veiligheidsmachtiging en een negatief veiligheidsadvies twee categorieën van beslissingen zijn die vergelijkbaar zijn.

A.3.2. De Ministerraad voert aan dat het tweede middelonderdeel ongegrond is, omdat het gelijkheidsbeginsel niet is geschonden. De te vergelijken categorieën van beslissingen, te weten de veiligheidsmachtiging en het veiligheidsadvies, zijn niet vergelijkbaar. Er bestaat een verschil tussen veiligheidsmachtigingen en veiligheidsadviezen, zoals duidelijk is verwoord in de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 april 2023 « houdende wijziging van de wet van 11 december 1998, betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen ». Bovendien is een veiligheidsonderzoek, dat aan een veiligheidsmachtiging voorafgaat, ook uitgebreider dan een veiligheidsverificatie die tot een veiligheidsadvies aanleiding geeft en hebben ze een verschillende finaliteit.

A.3.3. De verzoekende partijen voeren aan dat de Ministerraad « verschil » en « niet-vergelijkbaarheid » met elkaar verwacht. Bovendien hebben de verzoekende partijen in hun verzoekschrift reeds uitdrukkelijk de vergelijkbaarheid van het veiligheidsadvies en de veiligheidsmachtiging aangetoond.

A.3.4. De Ministerraad herinnert eraan dat een veiligheidsmachtiging andere doelstellingen nastreeft dan een veiligheidsadvies. Vanuit die optiek is het redelijk verantwoord dat voor elk van beide instrumenten een andere beroepsprocedure met elk eigen termijnen geldt.

A.4.1. Als derde middelonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 121 van de wet van 15 mei 2024 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat de bestreden bepaling het positieve

veiligheidsadvies, verleend aan de personeelsleden van Defensie overeenkomstig de vroegere artikelen 22*sexies*/2 en 22*sexies*/3 van de wet van 11 december 1998 niet in aanmerking neemt. Het beschikken over een positief veiligheidsadvies verleend overeenkomstig de vroegere artikelen 22*sexies*/2 en 22*sexies*/3 van de wet van 11 december 1998 volstaat niet voor de aanwerving van penitentiair personeel, terwijl beide veiligheidsadviezen, te weten het veiligheidsadvies overeenkomstig het vroegere artikel 22*quinquies* van de wet van 11 december 1998 en het veiligheidsadvies overeenkomstig de vroegere artikelen 22*sexies*/2 en 22*sexies*/3 van de wet van 11 december 1998 vergelijkbaar zijn. Meer nog, het positieve veiligheidsadvies voor Defensie overeenkomstig de vroegere artikelen 22*sexies*/2 en 22*sexies*/3 van de wet van 11 december 1998 wordt zelfs nog met strengere criteria verleend dan het positieve veiligheidsadvies voor de penitentiaire administratie overeenkomstig het vroegere artikel 22*quinquies*.

A.4.2. De Ministerraad voert aan dat het derde middelonderdeel ongegrond is. De wetgever heeft uitdrukkelijk enkel de veiligheidsadviezen die worden verleend met toepassing van het vroegere artikel 22*quinquies*/1 van de wet van 11 december 1998 in aanmerking genomen, waardoor het positieve veiligheidsadvies dat geldt voor de personeelsleden van Defensie, niet geldt voor een aanwerving bij de penitentiaire administratie. Dat wordt gerechtvaardigd door het feit dat het veiligheidsadvies is gekoppeld aan een specifieke dreigingsanalyse voor de penitentiaire administratie, hetgeen ook uit de vroegere artikelen 22*quinquies* en 22*quinquies*/1 van de wet van 11 december 1998 volgt. In de praktijk stelt de federale politie de uitsluitingscriteria vast in overleg met het gevangeniswezen, wat betekent dat een positief veiligheidsadvies verleend aan een personeelslid van Defensie niet automatisch een positief veiligheidsadvies voor de penitentiaire administratie inhoudt en omgekeerd.

Indien de Ministerraad de redenering van de verzoekende partijen volgt, dan zou dat ook betekenen dat de penitentiaire administratie hoe dan ook en automatisch personen zou moeten weigeren die een negatief veiligheidsadvies bij Defensie hebben gekregen.

A.4.3. De verzoekende partijen voeren aan dat zij reeds in hun verzoekschrift hebben aangetoond dat de veiligheidsadviezen overeenkomstig het vroegere artikel 22*quinquies* van de wet van 11 december 1998 en de veiligheidsadviezen overeenkomstig de vroegere artikelen 22*sexies*/2 en 22*sexies*/3 van de wet van 11 december 1998 vergelijkbaar zijn. De wetgever kan een positief veiligheidsadvies eisen, maar hij kan niet op discriminerende wijze de houders van een positief veiligheidsadvies bij Defensie hierbij uitsluiten door hun een veiligheidsverificatie op te leggen in weerwil van het positieve veiligheidsadvies waarover zij reeds beschikken.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 121 van de wet van 15 mei 2024 « houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen II » (hierna : de wet van 15 mei 2024), dat artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 « betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel » (hierna : de wet van 23 maart 2019) vervangt.

Artikel 121 van de wet van 15 mei 2024 bepaalt :

« Artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 21. § 1. Om benoemd, aangeworven of in dienst genomen te kunnen worden, ongeacht of dit al dan niet bij arbeidsovereenkomst gebeurt, in de functies bedoeld in artikel 13, laat de penitentiaire administratie een veiligheidsverificatie uitvoeren overeenkomstig de artikelen *22bis* tot *22septies* van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst.

De kandidaat dient te beschikken over een positief veiligheidsadvies zoals bedoeld in artikel *22quinquies/1*, §§ 2, 3 en 4, van de voornoemde wet van 11 december 1998.

§ 2. Tijdens de uitoefening van de functie kan de administratieve overheid verzoeken dat een personeelslid onderworpen wordt aan een veiligheidsverificatie bedoeld in de artikelen *22quinquies/1* en *22sexies* van de voornoemde wet van 11 december 1998 indien de functie na de analyse bedoeld in artikel *22quinquies* van dezelfde wet weerhouden werd voor een veiligheidsverificatie.

Indien het personeelslid niet instemt met de veiligheidsverificatie, wordt dit beschouwd als een negatief veiligheidsadvies.

De penitentiaire administratie treedt op als administratieve overheid zoals bedoeld in artikel *22quinquies*, § 7, van de voornoemde wet van 11 december 1998.

De Koning stelt de criteria vast op basis waarvan een veiligheidsadvies wordt gevraagd voor de personeelsleden die reeds in dienst zijn.

Hij bepaalt eveneens de gevolgen van een negatief veiligheidsadvies.

§ 3. Een persoon die een negatief veiligheidsadvies heeft gekregen, kan tegen deze beslissing beroep aantekenen overeenkomstig artikel 4 van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen. ’ ».

B.1.2. De verwijzingen in artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 naar bepaalde artikelen in de wet van 11 december 1998 « betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst » (hierna : de wet van 11 december 1998) werden, na het indienen van het onderhavige beroep, gewijzigd door de wet van 2 juni 2024 « houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst en de wet van 30 juli 1998 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens » (hierna : de wet van 2 juni 2024).

De wet van 2 juni 2024 vereenvoudigt de wet van 11 december 1998 en maakt die leesbaarder. Voorts worden de « bepalingen van de wet van 1998 herschreven. Het resultaat is

een begrijpelijker chronologie, een gedetailleerdere, duidelijker structuur en een nieuwe nummering » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3938/001, p. 3).

Artikel 25, tweede lid, van de wet van 2 juni 2024 bepaalt :

« In diezelfde wetten, koninklijke besluiten en reglementaire teksten [die verwijzen naar de wet van 11 december 1998] [...] moeten de verwijzingen naar de bepalingen van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst worden vervangen door de verwijzingen naar de overeenkomstige bepalingen van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst op basis van de concordantietabel in bijlage ».

Dienvolgens moet de verwijzing naar artikel 22*quinquies*/1, §§ 2, 3 en 4, van die wet van 11 december 1998 worden gelezen als een verwijzing naar de artikelen 36, § 4, en 37 (wat artikel 22*quinquies*/1, § 2, betreft), naar artikel 33, § 2 (wat artikel 22*quinquies*/1, § 3, betreft) en naar artikel 38, § 1 (wat artikel 22*quinquies*/1, § 4, betreft).

B.2.1. Het bestreden artikel 121 van de wet van 15 mei 2024 vervangt artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 waardoor het mogelijk wordt om een veiligheidsverificatie in te bouwen die noodzakelijk is om een functie binnen de penitentiaire administratie te bekleden en om die voorwaarde uit te breiden naar al het personeel binnen de penitentiaire administratie (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3945/001, p. 48).

De veiligheidsverificatie neemt de vorm aan van een onderzoek dat tot het uitbrengen van een positief veiligheidsadvies moet leiden, volgens de procedure van de wet van 11 december 1998, zoals gewijzigd door de wet van 16 juni 2024 « houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen » (hierna : de wet van 16 juni 2024). De veiligheidsverificatie komt in de plaats van het moraliteitsonderzoek waarin het vroegere artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 voorzag (*ibid.*).

B.2.2. De parlementaire voorbereiding van de wet van 15 mei 2024 vermeldt :

« Blijkt echter dat deze bepaling [het initiële moraliteitsonderzoek] twee gebreken vertoont :

- ten eerste voorziet ze in een mogelijkheid (‘ kan uitvoeren ’) zonder te voorzien wat er precies toe zou aanzetten om tot deze mogelijkheid van een moraliteitsonderzoek over te gaan;

- ten tweede zou dit moraliteitsonderzoek door de penitentiaire administratie zelf verzekerd worden en niet door een extern orgaan met ervaring in dit soort verificaties. Het uitbesteden van [dergelijk] onderzoek garandeert dat het onderzoek in objectiviteit gebeurt.

Het nieuwe artikel 21 voorziet er dus in, teneinde deze twee vastgestelde tekortkomingen te verhelpen, om de verificatie noodzakelijk te maken om een functie binnen de penitentiaire administratie te kunnen uitoefenen en om deze uit te breiden naar het voltallige personeel van deze administratie. Deze uitbreiding herbevestigt het belang dat gehecht wordt aan de integriteit en moraliteit van het gevangenispersoneel.

[...] We doen, net zoals de Douane, een beroep op bestaande structuren en procedures die hun meerwaarde de afgelopen jaren reeds bewezen hebben in dit type van onderzoeken. Bovendien is het meer efficiënt om een beroep te doen op een gespecialiseerde instantie in plaats van een eigen onderzoek te organiseren. Dergelijk onderzoek behoort immers niet tot de kernopdrachten van Justitie » (*ibid.*, p. 155).

B.2.3. Wanneer de veiligheidsverificatie leidt tot een negatief veiligheidsadvies, kan de betrokkene dat advies bestrijden door een beroep in te stellen bij het Beroepsorgaan, opgericht bij de wet van 11 december 1998 « tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen en veiligheidsadviezen » (hierna : de wet van 11 december 1998 inzake het Beroepsorgaan). Het Beroepsorgaan is bevoegd om kennis te nemen van de administratieve beslissingen om veiligheidsverificaties uit te voeren, alsook van de individuele beslissingen om negatieve veiligheidsadviezen uit te brengen. De wetgever oordeelde dat de oprichting van een specifiek beroepsorgaan de rechtszekerheid ten goede kwam, daar het Beroepsorgaan is samengesteld uit drie ter zake gespecialiseerde magistraten en een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie is, die als administratief rechtscollege optreedt (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1598/001 en 1599/001, pp. 6 en 15).

B.2.4. De beroepstermijn voor het bestrijden van een negatief veiligheidsadvies is vastgesteld op acht dagen. Artikel 4 van de wet van 11 december 1998 inzake het Beroepsorgaan, zoals gewijzigd door artikel 5 van de wet van 16 juni 2024 bepaalt :

« § 1. Wanneer overeenkomstig artikel 22 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst de toekenning van de vereiste veiligheidsmachtiging wordt geweigerd, wanneer de beslissing niet genomen of niet ter kennis gebracht is binnen de voorziene termijn, of wanneer de veiligheidsmachtiging wordt ingetrokken, kan de persoon voor wie de machtiging vereist is, binnen dertig dagen, respectievelijk na de kennisgeving van de beslissing of na het verstrijken van de termijn, bij aangetekend schrijven beroep instellen bij het beroepsorgaan.

Het beroep staat niet open wanneer de veiligheidsmachtiging wordt ingetrokken in het geval bedoeld in artikel 16, § 1, derde lid, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

Het uitblijven van een beslissing door de veiligheidsoverheid binnen de termijn bepaald door het beroepsorgaan overeenkomstig artikel 10, § 1, of § 2, 1<sup>o</sup>, van deze wet, wordt beschouwd als een beslissing tot weigering en is vatbaar voor beroep door de betrokkene, overeenkomstig het eerste lid.

§ 2. [...]

§ 3. De persoon die met toepassing van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst het voorwerp uitmaakt van een negatief veiligheidsadvies, kan binnen acht dagen na ontvangst van het advies bij aangetekend schrijven het beroepsorgaan vatten.

§ 4. Behoudens in het geval bedoeld in artikel 41, § 5, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst, kan de persoon voor wie een veiligheidsadvies vereist is, wanneer van dat advies niet binnen de voorgeschreven termijn werd kennis gegeven, binnen de acht dagen na het verstrijken van die termijn een beroep indienen bij het beroepsorgaan ».

B.2.5. Die beroepstermijn van acht dagen na ontvangst van een negatief veiligheidsadvies (artikel 4, § 3, van de wet van 11 december 1998 inzake het Beroepsorgaan) werd initieel ingevoerd bij artikel 5 van de wet van 3 mei 2005 « houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen » (hierna : de wet van 3 mei 2005).

De parlementaire voorbereiding van de wet van 3 mei 2005 vermeldt :

« Aangezien de veiligheidsattesten en –adviezen binnen een zeer korte termijn moeten worden afgeleverd, zou het eveneens passend zijn dat men de termijnen binnen welke de beroepen moeten worden ingesteld en beoordeeld zou inkorten » (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1598/004, p. 12).

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.3.1. De Ministerraad betwist het belang van alle verzoekende partijen.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3.3. De eerste verzoekende partij is een advocaat die aanvoert dat een beroepstermijn van acht dagen om een negatief veiligheidsadvies bij het Beroepsorgaan aan te vechten, zijn taak bemoeilijkt en zijn aansprakelijkheid in het gedrang brengt.

De tweede en de derde verzoekende partij zijn militairen die worden geconfronteerd met dezelfde korte beroepstermijn, maar ook met de vaststelling dat hun positief veiligheidsadvies niet in aanmerking wordt genomen als positief veiligheidsadvies als bedoeld in het vroegere artikel 22*quinquies*/1, §§ 2, 3 en 4, van de wet van 11 december 1998, thans de artikelen 33, § 2, 37 en 38, § 1, van de wet van 11 december 1998.

B.3.4. De tweede en de derde verzoekende partij kunnen rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door artikel 121 van de wet van 15 mei 2024, dat niet voorziet in een gelijkstelling tussen het positieve veiligheidsadvies voor personeelsleden van Defensie dat wordt verleend overeenkomstig de artikelen 40 en 41 van de wet van 11 december 1998 en het positieve veiligheidsadvies voor personeelsleden bij de penitentiaire administratie dat wordt verleend overeenkomstig de artikelen 33, § 2, 37 en 38, § 1, van de wet van 11 december 1998, zodat militairen die beschikken over een positief veiligheidsadvies, alsnog een veiligheidsverificatie moeten ondergaan wanneer zij wensen te worden tewerkgesteld bij de penitentiaire administratie.

De tweede en de derde verzoekende partij kunnen eveneens rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door artikel 121 van de wet van 15 mei 2024, in zoverre het tot gevolg heeft dat, met verwijzing naar artikel 4 van de wet van 11 december 1998 inzake het Beroepsorgaan, de termijn om een beroep in te stellen tegen een negatief veiligheidsadvies op acht dagen wordt vastgesteld, aangezien die termijn op hen van toepassing is.

B.3.5. Daar het belang van de tweede en de derde verzoekende partij vaststaat, is het niet nodig om het belang van de eerste verzoekende partij te onderzoeken.

B.3.6. De exceptie wordt verworpen.

B.4.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het enige middel bij gebrek aan verdere uiteenzetting. Op basis van de inhoud van het verzoekschrift stelt de Ministerraad vast dat het middel niet is ontwikkeld op een manier die toelaat te begrijpen hoe de bestreden bepaling de talrijk ingeroepen referentienormen zou kunnen schenden.

B.4.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.4.3. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die referentienormen waarvan in het verzoekschrift wordt uiteengezet in welk opzicht ze zouden zijn geschonden.

Het enige middel is onontvankelijk wat betreft de aangevoerde schending van de artikelen 22, 23 en 27 van de Grondwet, de artikelen 8, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest), het beginsel van de rechtszekerheid en het zuinigheidsbeginsel.

### *Ten gronde*

B.5. Om benoemd, aangeworven of in dienst te kunnen worden genomen in de functies bedoeld in artikel 13 van de wet van 23 maart 2019, moet een veiligheidsverificatie worden uitgevoerd overeenkomstig de procedure die is bepaald in de wet van 11 december 1998. Een « veiligheidsverificatie » is een « evaluatie, in het licht van het specifieke doeleinde van het verzoek om een verificatie, van het risico dat een persoon vormt voor de veiligheid van de infrastructuur en de inhoud daarvan, en/of voor de fysieke integriteit van de aanwezige personen en/of voor de veiligheid van de aanwezige informatie » (artikel 1bis, 24°, van de wet van 11 december 1998). Aansluitend op die veiligheidsverificatie moet de kandidaat beschikken over een positief veiligheidsadvies zoals bedoeld in de artikelen 33, § 2, 37 en 38, § 1, van de wet van 11 december 1998.

B.6. De verzoekende partijen voeren de schending aan, door artikel 121 van de wet van 15 mei 2024, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, omdat de beroepstermijn van acht dagen onvoldoende zou zijn om overleg te plegen met een advocaat en om die advocaat voldoende tijd te geven een gemotiveerde beroepsakte op te stellen, en omdat de procedure inzake het veiligheidsadvies niet tegensprekelijk zou zijn (eerste middelonderdeel), van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter, omdat de beroepstermijn voor het aanvechten van een negatief veiligheidsadvies slechts acht dagen bedraagt, terwijl de beroepstermijn voor het aanvechten van de weigering van een veiligheidsmachtiging 30 dagen bedraagt en voor dat verschil in behandeling geen redelijke verantwoording zou bestaan (tweede middelonderdeel), en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet omdat het positieve veiligheidsadvies dat aan de militairen wordt verleend op grond van de artikelen 40 en 41 van de wet van 11 december 1998 niet wordt gelijkgeschakeld met het veiligheidsadvies dat wordt verleend op grond van de artikelen 33, § 2, 37 en 38, § 1, van de wet van 11 december 1998 (derde middelonderdeel).

*Wat de korte beroepstermijn van acht dagen en het gebrek aan tegenspraak betreft (eerste en tweede middelonderdeel)*

B.7.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7.2. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

B.7.3. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op toegang tot een rechter voor geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen en bij het vaststellen van de gegrondheid van een strafvervolgning.

Het recht op toegang tot de rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen echter niet ertoe leiden dat het recht op toegang tot de rechter dermate wordt beperkt dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf ervan. Dat zou het geval zijn wanneer de beperkingen geen wettig doel nastreven en indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. De verenigbaarheid van die beperkingen met het recht op toegang tot de rechter hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Érablière A.S.B.L. t. België*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

De regels mogen de rechtzoekenden echter niet verhinderen de beschikbare rechtsmiddelen aan te wenden. « Het recht op toegang tot een rechter wordt immers aangetast wanneer de reglementering ervan niet langer de doelstellingen van de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling dient en een soort van hinderpaal vormt die de rechtzoekende verhindert zijn geschil ten gronde door het bevoegde rechtscollege beslecht te zien » (EHRM, 13 januari 2011, *Evangelou t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2011:0113JUD004407807, § 19).

B.8. Het Hof dient na te gaan of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het recht op toegang tot de rechter worden geschonden, doordat de beroepstermijn acht dagen bedraagt voor het aanvechten van een negatief veiligheidsadvies, terwijl de beroepstermijn krachtens artikel 4, § 1, van de wet van 11 december 1998 inzake het Beroepsorgaan 30 dagen bedraagt voor het aanvechten van de weigering van een veiligheidsmachtiging.

B.9. Een « veiligheidsadvies » is « de conclusie van de bevoegde overheid over het risico dat een persoon vormt voor een van de fundamentele belangen van de Staat [en] is het resultaat

van een veiligheidsverificatie [...] » (artikel 1bis, 23°, van de wet van 11 december 1998). Een « veiligheidsverificatie » is een « evaluatie, in het licht van het specifieke doeleinde van het verzoek om een verificatie, van het risico dat een persoon vormt voor de veiligheid van de infrastructuur en de inhoud daarvan, en/of voor de fysieke integriteit van de aanwezige personen en/of voor de veiligheid van de aanwezige informatie » (artikel 1bis, 24°, van de wet van 11 december 1998).

Een « veiligheidsmachtiging » is een officiële beslissing, opgesteld na een « veiligheidsonderzoek » dat wordt uitgevoerd door een inlichtingen- en veiligheidsdienst, naar luid waarvan, om toegang te krijgen tot gegevens waaraan een zekere graad van vertrouwelijkheid is toegekend, een natuurlijke persoon voldoende garanties biedt inzake geheimhouding, loyauteit en integriteit en een rechtspersoon voldoende garanties biedt inzake geheimhouding, loyauteit en integriteit van zijn organen en aangestelden die in aanmerking komen om toegang te hebben tot die gegevens (artikel 1bis, 10°, van de wet van 11 december 1998).

Zoals benadrukt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 april 2023 « houdende wijziging van de wet van 11 december 1998, betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen » (hierna : de wet van 7 april 2023), zijn het veiligheidsadvies en de veiligheidsmachtiging « twee verschillende maatregelen met verschillende doelstellingen » : het veiligheidsadvies dient « in hoofdzaak om er zich van te vergewissen dat een persoon, in het kader van de uitoefening van een gevoelige functie, geen *potentiële* dreiging vormt voor een van de fundamentele belangen van de Staat of voor de openbare veiligheid », terwijl de veiligheidsmachtiging « in hoofdzaak [dient] om er zich van te vergewissen dat een persoon voldoende waarborgen biedt op het gebied van discretie, loyauteit en integriteit om toegang te kunnen hebben tot geclassificeerde gegevens of hiermee verband houdende gebouwen, lokalen of sites » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2443/002, pp. 6 en 7).

B.10. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn

indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen, te dezen het recht op toegang tot de rechter, met zich zou meebrengen.

B.11. Met het invoeren van een beroepsprocedure bij het Beroepsorgaan werd gepoogd een evenwicht te bereiken tussen de hogere belangen van de Staat, enerzijds, en de fundamentele rechten en vrijheden, anderzijds (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1598/004, p. 12).

De korte beroepstermijn van acht dagen voor het bestrijden van een negatief veiligheidsadvies strekt ertoe de rechtszekerheid zo snel mogelijk te verzekeren. Gekoppeld aan de termijn van 30 dagen waarover de bevoegde overheid beschikt om een veiligheidsadvies uit te brengen (artikel 33, § 1, van de wet van 11 december 1998) en de termijn van 30 dagen waarbinnen het Beroepsorgaan bij meerderheid van stemmen over het beroep dient te beraadslagen (artikel 9*bis* van de wet van 11 december 1998 inzake het Beroepsorgaan), maakt die beroepstermijn het mogelijk om de periode van onzekerheid ten aanzien van het veiligheidsadvies te beperken.

B.12.1. Het is juist dat een termijn van acht dagen om een beroepsakte op te stellen, die onder meer een uiteenzetting van de omstandigheden van de zaak en de ingeroepen redenen moet bevatten (artikel 3, 2<sup>o</sup>, van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 « tot regeling van de rechtspleging voor het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen » (hierna: het koninklijk besluit van 24 maart 2000)), en om die beroepsakte aangetekend te versturen naar het Beroepsorgaan, een bijzonder korte termijn is. Er dient niettemin te worden opgemerkt dat andere wetgevingen eveneens voorzien in korte termijnen, die afwijken van het gemeen recht, om een beroep voor een administratief rechtcollege in te stellen.

De termijn van acht dagen waarin de bestreden bepaling voorziet, is een pertinente maatregel om de door de wetgever nagestreefde doelstelling van snelheid te bereiken.

B.12.2. Artikel 4, § 4, van de wet van 11 december 1998 inzake het Beroepsorgaan is in duidelijke en voorzienbare bewoordingen opgesteld en maakt het de betrokkene mogelijk zijn verweer te organiseren, doordat hij vanaf het begin van de procedure voor het verkrijgen van

een veiligheidsadvies de termijn om desgevallend een beroep in te stellen bij het Beroepsorgaan kent. Die beroepstermijn van acht dagen gaat in de dag na ontvangst van het negatieve veiligheidsadvies, dat eveneens de redenen voor dat negatieve advies bevat. Indien de termijn verstrijkt op een zaterdag, een zondag of een wettelijke feestdag, dan wordt die vervalddag verschoven naar de eerstvolgende werkdag (artikel 1 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000).

In die omstandigheden is de beroepstermijn van acht dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van het gemotiveerde veiligheidsadvies niet van dien aard dat hij de uitoefening van het beschikbare rechtsmiddel onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

B.12.3. Het eerste middelonderdeel en het tweede middelonderdeel, wat betreft de beroepstermijn van acht dagen, zijn ongegrond.

B.13. Naast de beperkte beroepstermijn van acht dagen voeren de verzoekende partijen een gebrek aan tegenspraak aan. Zij bekritisieren in essentie dat de procedure inzake het veiligheidsadvies niet tegensprekelijk is en dat de betrokken personen niet worden gehoord, noch worden ingelicht over alle ingewonnen informatie.

B.14.1. Het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur *audi alteram partem* legt de overheid de verplichting op de persoon ten aanzien van wie, om redenen die verband houden met zijn persoon of zijn gedrag, een ernstige maatregel wordt overwogen, voorafgaandelijk te horen.

Dat beginsel is aan de overheid opgelegd wegens haar bijzondere aard, namelijk dat zij noodzakelijkerwijs als behoedster van het algemeen belang handelt en dat zij met volle kennis van zaken moet beslissen wanneer zij een ernstige maatregel neemt die verband houdt met het gedrag of de persoon van de adressaat ervan.

Het beginsel *audi alteram partem* houdt in dat het personeelslid dat wegens een negatieve beoordeling van zijn gedrag een ernstige maatregel dreigt te ondergaan, daarvan vooraf op de hoogte wordt gebracht en zijn opmerkingen dienstig kan doen gelden.

B.14.2. Wanneer de wetgever aan een overheidsorgaan een bepaalde bevoegdheid toekent, zoals te dezen de bevoegdheid om ten aanzien van een persoon een veiligheidsverificatie uit te voeren, kan dat overheidsorgaan, behoudens bij aanwijzingen in tegenovergestelde zin, die bevoegdheid enkel aanwenden op een wijze die in overeenstemming is met de Grondwet, de internationale bepalingen en de algemene rechtsbeginselen die een fundamentele waarborg bevatten.

Uit de loutere omstandigheid dat de wetgever bij het regelen van een bepaalde aangelegenheid niet uitdrukkelijk heeft voorzien in de toepassing van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, kan bijgevolg niet worden afgeleid dat dat beginsel in het kader van de geregelde aangelegenheid geen toepassing kan of dient te vinden.

B.14.3. Noch uit de bepalingen van de wet van 23 maart 2019, zoals gewijzigd bij de wet van 15 mei 2024, noch uit de wet van 11 december 1998, noch uit de parlementaire voorbereiding van de voormelde wetten, kan worden afgeleid dat de wetgever bij het regelen van de procedure van de veiligheidsverificatie heeft willen afwijken van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur *audi alteram partem* of de toepassing van dat beginsel heeft willen uitsluiten.

B.15. Daar de met het eerste onderdeel van het enig middel bestreden bepaling niet de draagwijdte heeft die de verzoekende partijen eraan verlenen, is dat onderdeel, wat betreft het hoorrecht, niet gegrond.

B.16. Het eerste en het tweede middelonderdeel zijn ongegrond.

*Wat betreft de uitsluiting van het positieve veiligheidsadvies ex artikel 40 en 41 van de wet van 11 december 1998 voor de tewerkstelling bij de penitentiaire administratie (derde middelonderdeel)*

B.17. Als derde middelonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 121 van de wet van 15 mei 2024 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat het positieve veiligheidsadvies overeenkomstig de artikelen 40 en 41 van de wet van 11 december 1998 verleend aan de personeelsleden van Defensie niet in aanmerking wordt genomen voor een

tewerkstelling bij de penitentiaire administratie, zonder dat hiervoor een redelijke verantwoording bestaat.

B.18. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk het feit dat het veiligheidsadvies noodzakelijk is voor een tewerkstelling bij Defensie, dan wel enig andere tewerkstelling waarvoor een veiligheidsadvies wordt vereist.

B.19.1. Artikel 21 van de wet van 23 maart 2019, zoals vervangen door artikel 121 van de wet van 15 mei 2024 en gewijzigd door artikel 25 van de wet van 2 juni 2024, bepaalt dat de penitentiaire administratie een veiligheidsverificatie laat uitvoeren overeenkomstig de artikelen 23 tot en met 33 en artikel 43 van de wet van 11 december 1998 en dat de kandidaat dient te beschikken over een positief veiligheidsadvies zoals bedoeld in de artikelen 33, § 2, 37 en 38, § 1, van de wet van 11 december 1998.

De veiligheidsverificatie die moet worden uitgevoerd door de penitentiaire administratie is van dezelfde aard als de veiligheidsverificatie die door Defensie, in navolging van afdeling 6 (« Specifieke regels voor het ministerie van Defensie ») van de wet van 11 december 1998, wordt uitgevoerd. Artikel 40 van de wet van 11 december 1998, dat van toepassing is op het ministerie van Defensie, bepaalt :

« Tenzij hij of zij houder is van een veiligheidsmachtiging, wordt elke burger of militair van het actief en reservekader die een functie of een betrekking bekleedt bij het ministerie van Defensie, elke persoon die kandidaat is voor een dergelijke functie of betrekking, elke militair die gedetacheerd is vanuit het ministerie van Defensie, en elke burgerambtenaar van het ministerie van Defensie die tijdelijk ter beschikking is gesteld van een andere dienst, onderworpen aan de veiligheidsverificatie bedoeld in artikel 32.

Een negatief veiligheidsadvies wordt uitgebracht indien uit de geraadpleegde gegevens blijkt dat de betrokkene onvoldoende waarborgen biedt voor zijn of haar integriteit en door zijn of haar gedrag of omgeving schade zou kunnen berokkenen :

- a) aan een van de belangen bedoeld in artikel 3; of
- b) aan de fysieke integriteit van personen, met behulp van de middelen waartoe hij of zij bij de uitoefening van zijn of haar taken toegang heeft.

[...] ».

B.19.2. De parlementaire voorbereiding van de wet van 15 mei 2024 vermeldt dat er een beroep wordt gedaan op « bestaande structuren en procedures die hun meerwaarde de afgelopen jaren reeds bewezen hebben in dit type van onderzoeken » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3945/001, p. 155).

Maar het positieve veiligheidsadvies verleend overeenkomstig artikel 40 van de wet van 11 december 1998 dat noodzakelijk is voor een tewerkstelling bij Defensie, wordt niet gelijkgeschakeld met het positieve veiligheidsadvies dat noodzakelijk is voor een tewerkstelling bij de penitentiaire administratie.

B.19.3. De reden waarom het positieve veiligheidsadvies verleend overeenkomstig de artikelen 40 en 41 van de wet van 11 december 1998 niet wordt gelijkgeschakeld met het positieve veiligheidsadvies verleend overeenkomstig de artikelen 33, § 2, 37 en 38, § 1, van de wet van 11 december 1998, wordt in de parlementaire voorbereiding niet vermeld, maar het Hof zou niet tot de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie kunnen besluiten om de enkele reden dat uit de parlementaire voorbereiding niet de redelijke verantwoording van een verschil in behandeling zou blijken. De vaststelling dat een dergelijke verantwoording niet in de parlementaire voorbereiding is vermeld, sluit niet uit dat aan een maatregel een doelstelling van algemeen belang ten grondslag kan liggen die het eruit voortvloeiende verschil in behandeling in redelijkheid kan verantwoorden.

B.19.4. De specificiteit, wat de veiligheidskwesties betreft, van het ministerie van Defensie wordt verantwoord in de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 april 2023, die vermeldt :

« Defensie is geen organisatie als een andere. Het is een organisatie die het prerogatief heeft om geweld te gebruiken, en daarvoor ook over de nodige, dodelijke, middelen beschikt. Niet iedereen mag dus zomaar toegang hebben tot de organisatie. De uitbreiding van de verificaties heeft tot doel de meest geschikte medewerkers, burgers en militairen, te selecteren en te behouden. Dat moet garanderen dat de geprivilegieerde toegang tot wapens, gespecialiseerde vormingen, gevoelige informatie en specifieke infrastructuur eigen aan een veiligheidsdienst als Defensie niet kan misbruikt worden en tot veiligheidsrisico's leidt die de Belgische burger in gevaar brengen » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2443/004, p. 8).

B.20. Zoals blijkt uit de definitie van het begrip « veiligheidsverificatie » in artikel 1*bis*, 24°, van de wet van 11 december 1998, moet die verificatie worden uitgevoerd in het licht van

het specifieke doeleinde van het verzoek om een verificatie, naargelang van onder meer de infrastructuur en de inhoud ervan, de aanwezige personen of de aanwezige informatie in het kader van de uitoefening van het beroep van de betrokken persoon.

Daaruit volgt dat de doelstelling van het veiligheidsadvies bij Defensie verschillend is van de doelstelling van het veiligheidsadvies bij de penitentiaire administratie. Het veiligheidsadvies bij de penitentiaire administratie is gericht op de beoordeling van het risico dat een persoon kan vormen voor de veiligheid van het penitentiair personeel, de gedetineerden en de bezoekers binnen de penitentiaire inrichtingen, terwijl het veiligheidsadvies bij Defensie is gericht op de beoordeling van het risico dat een persoon kan vormen voor de nationale en internationale veiligheid, alsook voor het militair personeel, het materieel en de operaties.

Die verschillende doelstelling verantwoordt de niet-gelijkschakeling van beide veiligheidsadviezen.

B.21. Het door de verzoekende partijen bekritiseerde verschil in behandeling is redelijk verantwoord.

B.22. Het derde middelonderdeel is ongegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 september 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen