

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.557 van 24 januari 2024
in de zaak A. 232.066/IX-9790**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47/001
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
1. de minister van Justitie
2. de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrik De Maeyer
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 oktober 2020, strekt tot de nietigverklaring van “[de] dreigingsevaluatie van 3 augustus 2020 van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, waarbij verzoekende partij als potentieel gewelddadige extremist dreigingsniveau drie wordt gekwalificeerd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 december 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristien Vanderheiden, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Julien Jouve, die *loco* advocaat Patrik De Maeyer verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker was van 17 augustus 2009 tot 30 november 2019 bewakingsassistent in de gevangenis van Sint-Gillis. Vanaf 1 december 2019 was verzoeker penitentiair bewakingsassistent-ploegchef in de gevangenis van Mechelen.

3.2. Op 3 augustus 2020 maakt het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) met betrekking tot verzoeker een dreigingsevaluatie op

waarbij zowel voor terrorisme als voor extremisme dreigingsniveau 3 (of ‘ernstig’) wordt vastgesteld. Deze evaluatie wordt in essentie gemotiveerd door het extreemrechtse/rechts-extremistische gedachtegoed van verzoeker en luidt:

“Gelet op de elementen die aan het OCAD werden voorgelegd en rekening houdend met de methodologie en de valideringscriteria zoals omschreven in het KB TF van 21 juli 2016 wordt betrokkene op dit ogenblik beschouwd als een PGE omdat hij aan de volgende cumulatieve criteria beantwoordt:

- a) Hij heeft extremistische opvattingen die het gebruik van geweld of dwang als actiemethode in België legitimeren
- b) Er zijn aanwijzingen dat hij de intentie heeft om geweld te gebruiken en dit in verband met de extremistische opvattingen vermeld in a)
- c) Er zijn antecedenten van geweldsfeiten
- d) Hij onderhoudt systematisch sociale contacten in extremistische milieus en er is sprake van een verontrustend veiligheidsbewustzijn in hoofde van betrokkene

Volgens een nieuwe methodiek die recent binnen het OCAD werd aangenomen worden de dreigingsniveaus extremisme en terrorisme samengevoegd in één enkel dreigingsniveau, uitgedrukt in één cijfer. Volgens deze nieuwe methodiek wordt XXXX geëvalueerd op een dreigingsniveau 3.”

Dat is de thans bestreden beslissing.

3.3. Verzoeker wordt met een tuchtbeslissing van 16 oktober 2021 ontslagen. Hij betwist deze beslissing niet.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. In de memorie van antwoord wijst de verwerende partij erop dat verzoeker een klacht heeft ingediend tegen de bestreden beslissing bij het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Vast Comité P) en bij het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Vast Comité I) die momenteel onderzoeken of de voorschriften van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de

verwerking van persoonsgegevens’ werden nageleefd en of, in het bijzonder, de dreigingsevaluatie in kwestie door het OCAD is uitgevoerd in overeenstemming met de toepasselijke wettelijke bepalingen. Beide comités zijn organen van de Kamer van volksvertegenwoordigers. De geschillen met betrekking tot de dreigingsevaluaties van het OCAD behoren bijgevolg tot de bevoegdheid van voormelde organen van de wetgevende macht en dus niet tot de rechtsmacht van de Raad van State.

5. In haar laatste memorie blijft de verwerende partij erbij dat de Raad van State niet over de nodige rechtsmacht beschikt om kennis te nemen van huidig beroep. De klachten neergelegd door verzoeker bij het Vast Comité P en het Vast Comité I, zijnde controleorganen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, betreffen de bestreden beslissing en hebben dus hetzelfde voorwerp als huidig beroep. Het Vast Comité P en het Vast Comité I zijn bevoegd om kennis te nemen van de bezwaren met betrekking tot de rechtmatigheid van de handelingen van het OCAD. Het Vast Comité P en het Vast Comité I onderzoeken momenteel of de dreigingsevaluatie in kwestie door het OCAD is uitgevoerd in overeenstemming met de toepasselijke wettelijke bepalingen. Huidig beroep vereist eenzelfde onderzoek.

Beoordeling

6. Het OCAD is een administratieve overheidsdienst, opgericht bij wet van 10 juli 2006 ‘betreffende de analyse van de dreiging’, die onder het gemeenschappelijke gezag staat van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken.

7. Krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bij wijze van arresten uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens machtsoverschrijding ingesteld tegen de akten en reglementen van (onder meer)

de onderscheiden administratieve overheden althans “[i]ndien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend”.

De vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State is derhalve algemeen en residuair. Ze is algemeen, in die zin dat de Raad van State de natuurlijke rechter is in het administratiefrechtelijk annulatieberoep en dat alle eenzijdige administratieve rechtshandelingen in principe voor dit rechtscollege kunnen worden bestreden. Ze is echter tezelfdertijd residuair: de Raad van State heeft immers enkel rechtsmacht “[i]ndien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend” wat inhoudt dat “de Raad van State zonder rechtsmacht is om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van een handeling van een administratieve overheid wanneer de wet de kennisname van het geschil aan de hoven en rechtbanken heeft toegewezen” (Cass. 27 november 2020, C.17.0303.N).

8. De verwerende partij beweert niet dat het Vast comité P of I “een ander rechtscollege” is waaraan de wetgever geschillen over de handelingen van het OCAD heeft toegewezen.

9. De exceptie wordt verworpen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

10. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het beroep niet ontvankelijk is, inzonderheid omdat de door verzoeker aangehaalde gevolgen niet rechtstreeks voortvloeien uit de bestreden beslissing. Er moet worden vastgesteld, zo stelt zij, dat het OCAD door het uitvoeren van zijn wettelijke opdracht niet rechtstreeks rechtsgevolgen veroorzaakt voor verzoeker. Verzoeker moest aan een dreigingsevaluatie worden onderworpen, gelet op de persoonsgegevens die door de betrokken diensten werden

geregistreerd in de gegevensbank *Terrorist Fighters*. Het OCAD is in dit verband verplicht om te evalueren of verzoeker een “foreign terrorist fighter”, “homegrown terrorist fighter”, “potentieel gewelddadige extremist” of “terrorismeveroordeelde” is en om een dreigingsniveau toe te kennen, rekening houdend met de ernst en de waarschijnlijkheid van het gevaar of de dreiging. Die dreigingsevaluatie maakt vervolgens deel uit van de inlichtingenfiche van verzoeker in de gegevensbank *Terrorist Fighters* die kan worden geraadpleegd door verschillende diensten, waaronder het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen en de penitentiaire inrichtingen. Het valt toe aan deze diensten die kennisnemen van de gegevens op de inlichtingenfiche om ze te gebruiken in het kader van en binnen de eigen wettelijke bevoegdheden. De door verzoeker opgeworpen rechtsgevolgen vloeien voort uit de eventuele gevolgen die worden gegeven aan de dreigingsevaluatie door de diensten die er toegang toe hebben via de gegevensbank *Terrorist Fighters* en de beslissingen die deze diensten in dat verband eventueel nemen.

11. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoeker dat de dreigingsevaluatie van het OCAD een administratieve rechtshandeling betreft die voor hem rechtsgevolgen heeft:

“Zo kan de werkgever van de verzoekende partij geen enkele interpretatie verbinden aan de bestreden beslissing en impliceert de dreigingsevaluatie van OCAD eigenlijk het ontslag van de verzoekende partij. Ten gevolge van het bestaan van deze dreigingsevaluatie zal de verzoekende partij ook niet aan de slag kunnen in een andere penitentiaire instelling, de luchthaven, als bewakingsagent of als politieman, etc... Bovendien zal de verzoekende partij door het bestaan van de dreigingsevaluatie ‘geviséerd’ worden door de politie- en veiligheidsdiensten. Hij werd ook onmiddellijk zijn sportschutterslicentie ontnomen.”

Beoordeling

12. Opdat de overheidshandeling waarover betwisting bestaat onderworpen zou kunnen worden aan het wettigheidstoezicht van de Raad van State, moet het een handeling zijn die rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat ze tot stand komen.

13. De Raad valt de hiervóór weergegeven argumentatie van de verwerende partij bij. De dreigingsanalyse die het OCAD uitvoert en die uitmondt in de toekenning van een dreigingsniveau wijzigt op zich de rechtstoestand van de betrokkene niet en berokkent hem geen onmiddellijk en rechtstreeks nadeel. Mogelijk zullen andere overheidsdiensten in opdracht waarvan de analyse is uitgevoerd vervolgens beslissingen nemen – of zelfs moeten nemen – over de rechtstoestand van de betrokkene, maar die rechtsgevolgen zijn dan toe te schrijven aan die navolgende beslissingen, waarvan de wettigheid aan de controle van de bevoegde rechter kan worden voorgelegd en waarbij in voorkomend geval de deugdelijkheid van de dreigingsanalyse op de korrel kan worden genomen, bijvoorbeeld in het kader van de materiële motiveringsplicht.

14. De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vierentwintig januari tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren