



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.629/2
62.630/2
du 31 janvier 2018

sur

– un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er}bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters vers la banque de données commune Terrorist Fighters' (62.629/2)

– un projet d'arrêté royal 'relatif à la banque de données commune « propagandistes de haine » et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er}bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police' (62.630/2)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.629/2
62.630/2
van 31 januari 2018

over

– een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis « het informatiebeheer » van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters' (62.629/2)

– een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank « haatpropagandisten » en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis « het informatiebeheer » van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt' (62.630/2)

Le 8 décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 9 février 2018 ^{*}, sur :

– un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er} *bis* « De la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters vers la banque de données commune Terrorist Fighters' (62.629/2) ;

– un projet d'arrêté royal 'relatif à la banque de données commune « Propagandistes de haine » et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er} *bis* « De la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police' (62.630/2).

Les projets ont été examinés par la deuxième chambre le 31 janvier 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 janvier 2018.

^{*} Par courriel du 15 décembre 2017.

Op 8 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 9 februari 2018* een advies te verstrekken over:

– een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis « Het informatiebeheer » van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters’ (62.629/2);

– een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank « Haatpropagandisten » en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis « Het informatiebeheer » van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt’ (62.630/2).

De ontwerpen zijn door de tweede kamer onderzocht op 31 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 januari 2018.

* Bij e-mail van 15 december 2017.

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

I. LES FORMALITÉS PRÉALABLES

1. En vertu de l'article 44/11/3^{ter}, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' (ci-après : « la loi 'sur la fonction de police' »), inséré par la loi du 27 avril 2016, lequel constitue le fondement juridique de l'article 9 du projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er}bis 'De la gestion des informations' du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters vers la banque de données commune Terrorist Fighters' (ci-après : « le projet n° 62.629/2 ») et de l'article 8, § 1^{er}, du projet d'arrêté royal 'relatif à la banque de données commune 'Propagandistes de haine' et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er}bis 'De la gestion des informations' du chapitre IV de la loi sur la fonction de police' (ci-après : « le projet n° 62.630/2 »), le Roi détermine les procédures internes de validation des données et informations concernées, après avoir recueilli l'avis visé à l'article 44/11/3^{bis}, § 3, de la même loi.

Conformément à l'article 44/11/3^{bis}, § 3, de cette loi, les ministres de l'Intérieur et de la Justice déclarent, préalablement à sa création, la banque de données commune, ainsi que les modalités de traitement, dont celles relatives à l'enregistrement des données, et les différentes catégories et types de données à caractère personnel et d'informations traitées, au Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité et à l'Organe de contrôle de l'information policière, qui émettent conjointement un avis dans les trente jours à partir de la réception de la déclaration.

Il ne ressort pas du dossier que cette formalité aurait été accomplie.

Il conviendra de veiller à son bon accomplissement.

2. S'agissant de dispositions qui touchent à la sécurité nationale, les arrêtés en projet sont exceptés de l'obligation de procéder à l'analyse d'impact préalable de la réglementation en vertu de l'article 8, § 2, 1^o, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

Conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', le préambule des arrêtés en projet sera complété par un alinéa mentionnant le motif pour lequel il n'a pas été procédé à une analyse d'impact de la réglementation.

II. LA PORTÉE DES TEXTES EN PROJET : EXTENSION DE LA BANQUE DE DONNÉES COMMUNE « FOREIGN TERRORIST FIGHTERS » (62.629/2) ET CRÉATION D'UNE NOUVELLE BANQUE DE DONNÉES COMMUNE « PROPAGANDISTES DE HAINE » (62.630/2)

1. L'exécution de la section 1^{re}bis du chapitre IV de la loi 'sur la fonction de police' (articles 44/1 à 44/11/13, insérés par la loi du 18 mars 2014¹) a fait l'objet d'un premier arrêté royal d'exécution, à savoir l'arrêté royal du 21 juillet 2016 'relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{re}bis 'de la gestion des informations' du chapitre IV de la loi sur la fonction de police'².

Dans ce cadre légal, il s'agit de la création de la première banque de données commune au sens des articles 44/2, § 2, et 44/11/3bis à 44/11/3quinquies de la loi 'sur la fonction de police', insérés dans cette loi par celle du 27 avril 2016 'relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme'.

Il ressort du rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 que

« [...] les Ministres de l'Intérieur et de la Justice ont décidé de créer une banque de données commune appelée banque de données 'F.T.F.'. Grâce à cette banque de données, une fiche de renseignements sur des personnes impliquées dans le phénomène des combattants qui se rendent dans les zones de combat djihadiste permet non seulement de pouvoir évaluer la menace potentielle que représentent ces personnes mais surtout d'en assurer un suivi afin d'anticiper et d'empêcher de possibles actes terroristes de leur part. Par zone de conflit djihadiste, il y a lieu d'entendre un territoire sur lequel se livre une lutte visant à propager, imposer ou protéger, de manière violente, une vision de l'Islam. Sur base de l'analyse stratégique de l'OCAM, les ministres de l'Intérieur et de la Justice proposent ce territoire comme 'zone de conflit djihadiste' au Conseil national de sécurité. Les visions opérationnelles et politiques sont ainsi coordonnées en raison des mesures à prendre à l'égard de certaines personnes se rendant ou s'étant rendues dans une telle zone de conflit [...] ».

L'article 1^{er}, 13°, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 définit la « zone de conflit djihadiste » comme suit :

« le territoire en proie à une lutte livrée afin de propager, d'imposer ou de protéger de manière violente une vision de la religion islamique et qui est défini par le Conseil

¹ Loi du 18 mars 2014 'relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle'.

² Voir l'avis n° 59.515/2 donné le 6 juillet 2016 sur le projet devenu cet arrêté royal.

national de sécurité sur proposition du responsable du traitement des données de la banque de données F.T.F. sur base de l'analyse stratégique effectuée par l'Organe pour la coordination de l'analyse de la menace ».

L'article 6, § 1^{er}, 1° et 2°, du même arrêté royal dispose que

« Les données à caractère personnel traitées dans la banque de données F.T.F. sont les suivantes :

1° les données d'identification relatives aux personnes résidant en Belgique ou ayant résidé en Belgique, ayant ou non la nationalité belge et qui, dans le but de se rallier à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif, se trouvent dans l'une des situations suivantes :

- a) elles se sont rendues dans une zone de conflit djihadiste ;
- b) elles ont quitté la Belgique pour se rendre dans une zone de conflit djihadiste ;
- c) elles sont en route vers la Belgique ou sont revenues en Belgique après s'être rendues dans une zone de conflit djihadiste ;
- d) elles ont, volontairement ou involontairement, été empêchées de se rendre dans une zone de conflit djihadiste ;
- e) elles ont l'intention de se rendre dans une zone de conflit djihadiste à la condition que des indications sérieuses démontrent cette intention ;

2° les données d'identification relatives aux personnes à propos desquelles il existe de sérieux indices qu'elles puissent remplir les critères visés au 1° ».

2. Le projet n° 62.629/2 tend à étendre les finalités de cette première banque de données commune « F.T.F. » pour la transformer en une banque de données commune Terrorist Fighters (« T.F. »).

Dans le rapport au Roi, on peut lire notamment ce qui suit :

« Le projet d'arrêté royal de modification de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 [...] a pour objet de modifier la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters en banque de données commune Terrorist Fighters et de préciser les conditions afférentes à la gestion de cette banque de données commune, en y incluant, en sus des Foreign Terrorist Fighters (F.T.F.), une nouvelle catégorie particulière, à savoir les Home-grown Terrorist Fighters (ci-après les H.T.F.) [...]. Les Home-grown Terrorist Fighters se distinguent des Foreign Terrorist Fighters du fait que ces premiers sont des personnes qui ne se sont ni rendues ni n'ont tenté de se rendre dans une zone de conflit djihadiste [...] ».

L'article 1^{er}, 14°, en projet de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 (article 2, d), du projet n° 62.629/2) définit les « Home-grown Terrorist Fighters » comme étant « les personnes visées à l'article 6, § 1^{er}, 1°/1 ».

L'article 6, § 1^{er}, 1°/1, en projet de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 (article 7, b), du projet n° 62.629/2) est rédigé de la manière suivante :

« 1°/1 les données d'identification relatives aux personnes dès lors qu'un lien existe avec la Belgique et qu'au minimum une des conditions suivantes est remplie :

a) Il existe de suspicions sérieuses qu'elles ont l'intention de réaliser une action violente à l'encontre de personnes, d'intérêts matériels ou de l'État, pour des idéologiques ou politiques, en vue d'instaurer un climat de terreur ;

b) Il existe de suspicions sérieuses qu'elles donnent intentionnellement un soutien, notamment logistique, financier, ou aux fins de formation ou recrutement, aux personnes visées au a), ou aux personnes enregistrées en tant que foreign terrorist fighters conformément l'article 6, § 1, 1^o pour lesquelles il existe de suspicions sérieuses qu'elles ont l'intention de commettre un acte violent ».

À ce sujet, le rapport au Roi contient également les informations suivantes :

« En ce qui concerne le premier des critères primaires susmentionnés, les 'suspicions sérieuses' ne peuvent se fonder uniquement sur les motivations personnelles du potentiel H.T.F., mais également et surtout sur des actes matériels préparatoires d'un attentat.

Une suspicion concerne une situation qui peut être étayée par des éléments concrets. L'OCAM décide *in fine* quant à la validation.

Les exemples suivants permettent d'illustrer ce premier critère. Sera repris par exemple comme H.T.F. un partisan de l'État islamique qui, depuis une prison en Belgique, projette de commettre un attentat après sa libération, et ce pour le compte de l'État islamique. De même, un partisan belge de l'État islamique qui est sollicité ou inspiré depuis la Syrie ou l'Irak par des membres de l'État islamique en vue de commettre des attentats en Belgique sera également repris. Un militant d'extrême-droite préparant des actions terroristes contre un centre de réfugiés pour des motifs idéologiques pourra aussi être repris comme H.T.F. dans la banque de données T.F. Par contre, ne sera pas reprise comme H.T.F. une personne qui, par exemple, part se battre en Ukraine de l'Est.

En ce qui concerne le second critère, les exemples suivants permettent de l'illustrer. Sera repris par exemple comme H.T.F. une personne apportant volontairement un soutien financier à un groupe belge d'extrême-droite connu pour planifier des actes de terrorisme en Belgique ou encore une personne qui apporterait un soutien financier à une autre personne, cette dernière recrutant personnellement d'autres personnes en Belgique afin de les envoyer combattre dans une zone de conflit djihadiste. Par contre, ne sera pas reprise comme H.T.F. une personne belge radicalisée, sympathisante de l'État islamique, dès lors qu'elle n'apporte aucun soutien quelconque (logistique, financier, ...) à l'État islamique ».

Il est également précisé, relativement à l'article 6, § 1^{er}, 2^o, en projet de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 (article 7, c), du projet n^o 62.629/2) qu'

« [à] l'instar des F.T.F., sont repris les potentiels H.T.F. se trouvant dans une situation nécessitant un suivi en raison d'indices permettant de conclure qu'ils pourraient se retrouver enregistrés et validés dans la banque de données T.F. Il s'agit en fait des personnes qui ne remplissent pas encore les critères requis, mais pour lesquelles il existe certaines indications qu'elles pourraient être considérées comme Home-grown Terrorist Fighters. Ces personnes seront donc enregistrées dans la banque de données T.F. afin de pouvoir récolter d'autres données ou informations qui étayeront ou non le statut de Home-grown Terrorist Fighter ».

3. Le projet n° 62.630/2 tend à créer, à côté de la banque de données commune Terrorist Fighters « T.F. », une nouvelle banque de données commune : cette deuxième banque de données commune concerne les « Propagandistes de haine ».

Dans le rapport au Roi joint au texte en projet, on peut lire que,

« [...] [m]ême si les finalités spécifiques de la banque de données Propagandistes de haine, ainsi que les données et informations y enregistrées, diffèrent de celles de la banque de données Terrorist Fighters, la banque de données Propagandistes de haine poursuit le même grand objectif qui est de lutter contre le terrorisme. La banque de données Propagandistes de haine s'inscrit donc bien dans la lutte contre le terrorisme et se concentre plus particulièrement sur l'influence radicalisante qui est souvent à la base du passage au terrorisme ou à l'extrémisme pouvant mener au terrorisme. Le but est de mettre en commun les données et informations relatives aux vecteurs de la radicalisation, étant personnes physiques ou morales, associations de fait ainsi que de l'ensemble des moyens utilisés par ceux-ci. Les données et informations de ces entités radicalisantes relevées par les différents services concernés sont ainsi mises en commun dans la banque de données Propagandes de haine et contribueront à l'analyse, à l'évaluation et au suivi de ces entités. Grâce à cette banque de données, une fiche de renseignements, rédigée sur l'entité ayant une influence radicalisante permet non seulement de pouvoir analyser et évaluer le potentiel radicalisant que représente cette entité mais surtout d'en assurer un suivi afin d'anticiper et d'empêcher de possibles passages aux actes terroristes par des personnes ou des organisations qu'elles sont parvenues à radicaliser au point de leur faire commettre un acte terroriste. Les entités spécifiquement visées par cette banque de données sont des personnes physiques ou morales, des associations de fait (organisations ou groupements sans statut juridique) ayant une influence radicalisante. Sont aussi visés dans la définition de l'entité, les divers moyens utilisés dans le but d'avoir une influence radicalisante (par ex. un site web, des tracts, des messages radio ou télévision, des chaînes de radio ou de télévision, des centres de propagandes ou culturels, des locaux, etc.). La potentielle influence radicalisante des entités en question consiste en un processus de radicalisation, qui va bien souvent de pair avec un phénomène d'extrémisme dans le chef de ces entités. Ce processus de radicalisation, tel qu'explicité dans l'art. 3, 15° de la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998, se définit comme suit : il s'agit d'un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes de terrorisme. Enfin, l'entité doit être active en Belgique ou développer des activités, par divers moyens, dont les effets radicalisants sont perceptibles dans notre pays [...] ».

L'article 1^{er} du projet n° 62.630/2 contient notamment les définitions suivantes :

« – 10° 'propagandiste de haine' : la personne physique ou morale, l'association de fait ainsi que de l'ensemble des moyens utilisés par celles-ci visées à l'article 6, § 1, 1° du présent arrêté ;

– 11° 'influence radicalisante' : toute action exercée par une entité et visant à initier contribuer ou à soutenir un processus de radicalisation ;

– 12° 'processus de radicalisation' : tout processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes de terrorisme ;

– 15° ‘entité’ : toute personne physique ou morale, association de fait, y compris l’ensemble des moyens utilisés ».

L’article 6, § 1^{er}, 1° et 2°, du projet n° 62.630/2 dispose ce qui suit :

« Les données à caractère personnel et les informations traitées dans la banque de données Propagandistes de haine sont les suivantes :

1° les données d’identification relatives aux entités nonobstant leur nationalité, lieu de résidence ou siège, et qui remplissent les critères cumulatifs suivants :

a) ont pour objectif de porter atteinte aux principes de la démocratie ou des droits de l’homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l’État de droit ;

b) justifient l’usage de la violence ou de la contrainte comme moyen d’action ;

c) propagent ses convictions aux autres en vue d’exercer une influence radicalisante ;

d) ont un lien avec la Belgique.

2° les données d’identification relatives aux entités à propos desquelles il existe de sérieux indices qu’elles puissent remplir les critères visés au § 1^{er} ».

III. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Le droit de l’Union européenne en matière de protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et sa mise en œuvre en droit belge

1. En matière de protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel, il y a lieu d’avoir égard, en droit de l’Union européenne³, à l’entrée en vigueur des textes suivants.

2. Il s’agit en premier lieu du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ‘relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données)’.

Ce règlement (ci-après : « le RGPD ») a été publié au *Journal officiel de l’Union européenne* le 4 mai 2016 et sera applicable à partir du 25 mai 2018.

Il définit des règles générales visant à protéger les personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et les règles relatives à la libre circulation de ces données dans l’Union.

Ayant effet direct dans l’ordre juridique interne, il n’appelle aucune transposition nationale, même s’il requiert des mesures d’exécution.

³ Lire à ce sujet : A. BENSOUSSAN, *La protection des données personnelles de A à Z*, Bruxelles, Bruylant, 2017, 262 p. ; S. GAMBARDELLA, « La protection des données sensibles à l’ère du numérique », in Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 63 à 87.

3. La législation européenne réglant la protection des données dans les matières visées par les deux projets d'arrêtés royaux trouvera prochainement son siège dans la directive (UE) n° 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil'.

Cette directive doit être transposée dans la législation nationale pour le 6 mai 2018.

Elle fixe des règles spécifiques relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, en respectant la nature spécifique de ces activités ainsi que les règles relatives à la libre circulation de ces données.

4. La loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données' a principalement pour objet d'instaurer l'autorité de contrôle des traitements de données à caractère personnel conformément aux articles 51 à 59 du RGPD (elle succède à la Commission de la protection de la vie privée) et, par voie de conséquence, d'abroger les chapitres VII et VIIbis 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'.

Elle entrera en vigueur au plus tard le 25 mai 2018 ⁴.

Par voie de conséquence, l'arrêté royal du 21 juillet 2016 et les projets n^{os} 62.629/2 et 62.630/2 devront être revus afin de remplacer, à la date d'entrée en vigueur de la loi du 3 décembre 2017, les dispositions faisant référence à la Commission de la protection de la vie privée par des dispositions visant l'Autorité de protection des données (voir l'article 7, § 3, alinéa 2, et § 4, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 et l'article 7, § 3, alinéa 2, et § 4, du projet n° 62.630/2).

5. Par ailleurs, dans son avis n° 61.267/2/AG donné le 27 juin 2017 sur l'avant-projet devenu la loi du 3 décembre 2017, l'assemblée générale de la section de législation a exposé ce qui suit :

« 2. [...] Interrogée sur la question de savoir s'il ne faudrait pas étendre les compétences de l'« Autorité de protection des données » aux matières qui relèvent de la loi du 8 décembre 1992 sans relever du règlement, ainsi que le permet l'article 58, paragraphe 6, du règlement ⁵, la déléguée du Secrétaire d'État a répondu ce qui suit :

⁴ Concernant son entrée en vigueur, il est renvoyé à l'article 110 de la loi du 3 décembre 2017.

⁵ *Note de bas de page n° 43 de l'avis cité* : Voir également l'article 41, paragraphe 3, de la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre

‘Ce projet de loi ne vise que de réformer la Commission vie privée pour pouvoir répondre aux exigences du GDPR. Le champ d’application de la loi vie privée actuelle et plus particulièrement son article 3 sera traité dans le cadre d’une prochaine initiative législative. En effet, nous sommes en train de rédiger un projet de loi-cadre qui devra substituer la loi vie privée afin de pouvoir y intégrer le champ d’application non-prévu par le GDPR ainsi que de transposer la directive 2016/680. Dans ce contexte les compétences de l’Autorité de protection de données seront encore étendues pour couvrir certaines parties de ce champ d’application’.

3. Il ne se justifie pas de séparer dans deux projets distincts des dispositions qui sont intrinsèquement liées. En effet, même pour les seuls traitements de données entrant dans le champ d’application du règlement n° 2016/679, la substitution de l’‘Autorité de protection des données’ à la Commission de la protection de la vie privée ne peut se concevoir en l’absence de modifications concomitantes d’autres dispositions de la loi du 8 décembre 1992 qui font également référence à la Commission de la protection de la vie privée (par exemple l’article 13) ou confèrent à d’autres autorités des pouvoirs et compétences en tout ou partie identiques à ceux dont sera investie l’Autorité de protection des données. Ainsi en va-t-il particulièrement s’agissant du président du tribunal de première instance statuant dans le cadre de l’action en cessation visée par l’article 14 de la loi du 8 décembre 1992.

La méthode suivie, à supposer même que les deux projets de loi soient déposés simultanément à la Chambre des représentants en vue de leur examen conjoint et que les lois finalement adoptées prévoient une entrée en vigueur simultanée ⁶, prive en tout cas la section de législation du Conseil d’État de la possibilité d’apprécier la cohérence et la complétude de la législation envisagée pour assurer à la fois l’application du règlement n° 2016/679 et la prise en compte correcte du droit au respect de la vie privée à l’égard des traitements de données à caractère personnel qui échappent au champ d’application de ce règlement.

La loi en projet doit également modifier les dispositions qui, dans d’autres législations que la loi du 8 décembre 1992, confient actuellement des missions à la Commission de la protection de la vie privée ».

Le fonctionnaire délégué a confirmé qu’un avant-projet de loi est en cours d’élaboration.

circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil’, qui dispose : « 3. Les États membres peuvent prévoir qu’une autorité de contrôle instituée au titre du règlement (UE) 2016/679 est l’autorité de contrôle visée dans la présente directive et prend en charge les missions de l’autorité de contrôle devant être instituée en vertu du paragraphe 1 du présent article ».

⁶ *Note de bas de page n° 44 de l’avis cité* : Dès lors que la loi en projet supprime la Commission de la protection de la vie privée sans confier les missions qu’elle exerçait et qui ne se situent pas dans le champ d’application du règlement 2016/679 à l’Autorité de protection des données instituée par le présent avant-projet et sans modifier les autres dispositions de la loi du 8 décembre 1992 dont l’application nécessite l’intervention de la Commission, un vide juridique surgirait au cas où la loi en projet entrerait en vigueur avant l’autre initiative législative évoquée par la déléguée. Ce vide juridique, privant de la protection de leur vie privée les personnes dont le traitement de données à caractère personnel n’entrerait pas dans le champ d’application du règlement européen se heurterait à l’obligation positive déduite de l’article 22 de la Constitution et de l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme de garantir à chacun le droit à la protection de sa vie privée.

Dans la mesure où l'article 44/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi 'sur la fonction de police' dispose que « [l]e traitement des données à caractère personnel visées à l'article 44/1 y compris celui effectué dans les banques de données visées à l'article 44/2 se fait conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et sans préjudice de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives », il appartiendra à l'auteur du texte de vérifier, lorsque la loi du 8 décembre 1992 sera modifiée par une loi transposant notamment la directive (UE) n° 2016/680, quel sera l'impact de ces modifications sur le contenu des textes en projet (en l'espèce, voir en particulier les articles 3, §§ 1^{er} et 4, et 4 de la loi du 8 décembre 1992 ⁷⁻⁸).

B. La multiplication des banques de données liées à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme pouvant mener au terrorisme

Dans son avis n° 58.729/AG donné le 26 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 27 avril 2016 'relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme', l'assemblée générale de la section de législation a constaté que législateur entendait créer de nouvelles banques de données liées à la lutte contre le terrorisme à côté de celle de l'OCAM (concernant l'article 44/2, § 2, en projet de la loi 'sur la fonction de police') et a formulé à ce sujet les observations suivantes :

« 23.1. L'article 9 de la loi du 10 juillet 2006 'relative à l'analyse de la menace' (ci-après : la loi OCAM) a déjà institué au sein de l'OCAM 'un système d'informations,

⁷ Art. 3. « § 1^{er}. La présente loi s'applique à tout traitement de données à caractère personnel automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'à tout traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier [...] ».

§ 4. Les articles 6 à 10, 12, 14, 15, 17, 17bis, alinéa 1^{er}, 18, 20 et 31, §§ 1^{er} à 3, ne s'appliquent pas aux traitements de données à caractère personnel gérés par la Sûreté de l'État, par le Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées, par les autorités visées aux articles 15, 22ter et 22quinquies de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité et l'organe de recours créé par la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité, par les officiers de sécurité, par les ministres de l'Intérieur et de la Justice et visés à l'article 44/2, § 2 de la loi sur la fonction de police et par le Comité permanent de contrôle des services de renseignements et son Service d'enquêtes, ainsi que par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, lorsque ces traitements sont nécessaires à l'exercice de leurs missions [...] ».

⁸ Art. 4. « § 1. Les données à caractère personnel doivent être :

1° traitées loyalement et licitement ;

2° collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables. Un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible lorsqu'il est effectué conformément aux conditions fixées par le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée ;

3° adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement ;

4° exactes et, si nécessaire, mises à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées ;

5° conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Le Roi prévoit, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, des garanties appropriées pour les données à caractère personnel qui sont conservées au-delà de la période précitée, à des fins historiques, statistiques ou scientifiques.

§ 2. Il incombe au responsable du traitement d'assurer le respect du § 1 ».

composé d'une banque de données et de fichiers de travail'⁹, qui doit 'permet[tre] le traitement de renseignements sur des personnes, des groupements, des objets et des événements dans le cadre de l'exercice des missions confiées à l'OCAM'¹⁰, à savoir

1° [...] effectuer périodiquement une évaluation stratégique commune qui doit permettre d'apprécier si des menaces, visées à l'article 3, peuvent se manifester ou, si celles-ci ont déjà été détectées, comment elles évoluent et, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires ;

2° [...] effectuer ponctuellement une évaluation commune qui doit permettre d'apprécier si des menaces visées à l'article 3, se manifestent et, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires ;

3° [...] assurer les relations internationales spécifiques avec des services étrangers ou internationaux homologues, conformément aux directives du Conseil national de sécurité. Les données, les informations ou les renseignements obtenus à l'occasion de ces relations sont communiqués aux services belges compétents'¹¹.

Les catégories de données et d'informations concernées sont énumérées plus précisément par l'article 4 de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 'portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace' (ci-après : l'arrêté royal OCAM), le Roi ayant été habilité par l'article 9, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi à déterminer, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres après avis de la Commission de la protection de la vie privée, '[l]es finalités spécifiques de la banque de données, les catégories précises de données et d'informations traitées, les délais de conservation des données, les modalités d'accès et de communication, les modalités d'effacement'.

Aux termes de l'article 3 de la même loi,

'Sont visées dans la présente loi, les menaces, énumérées à l'article 8, 1^o, b) et c), de la loi organique des services de renseignement et de sécurité susceptibles de porter atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'État, aux intérêts belges et à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou à tout autre intérêt fondamental du pays tel que défini par le Roi sur la proposition du Conseil national de sécurité.

Le Roi peut, sur la proposition du Conseil national de sécurité, étendre les menaces visées à l'alinéa 1^{er} à une ou plusieurs autres menaces spécifiées à l'article 8 de la loi organique des services de renseignement et de sécurité'.

La référence ainsi faite à l'article 8, 1^o, b) et c), de la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité', c'est-à-dire aux notions de 'terrorisme' et d'extrémisme', est identique à celle qui figure à l'article 44/2, § 2, en projet, sous la réserve qu'il n'est question dans cette dernière disposition de l'extrémisme que 'lorsqu'il peut mener au terrorisme'.

[...]

23.3. [...]

Compte tenu notamment de la complexification technique qu'une fusion de la banque de données de l'OCAM et de celles en projet pourrait impliquer, il peut [...] être constaté [...] que les finalités pouvant être légalement poursuivies par la première sont différentes, même si elles connaissent des points de rencontre, de celles envisagées par

⁹ Note de bas de page n° 43 de l'avis cité : Article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi OCAM.

¹⁰ Note de bas de page n° 44 de l'avis cité : Article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi OCAM.

¹¹ Note de bas de page n° 45 de l'avis cité : Article 8 de la loi OCAM.

l'avant-projet. L'accès aux banques de données communes en projet ou la possibilité de recueillir des informations y consignées, sera par ailleurs ouvert à un nombre important de services et d'organismes chargés de tâches opérationnelles liées à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme pouvant y mener, alors que la banque de données de l'OCAM n'est accessible qu'à celle-ci. En outre, dans le prolongement de ce qui précède, aucune interconnexion n'est possible entre cette dernière et d'autres banques de données ¹², alors que, s'agissant de celles envisagées par l'avant-projet, des interconnexions sont possibles sur la base de directives adoptées par les ministres de l'Intérieur et de la Justice : elles pourront se faire « entre elles [, c'est-à-dire entre toutes les banques de données prévues par la loi 'sur la fonction de police', en ce compris dorénavant les banques de données communes prévues par l'avant-projet,] ou avec d'autres banques de données auxquelles les services de police ont légalement accès dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police administrative et de police judiciaire » ¹³.

Sans qu'il soit nécessaire d'analyser les autres différences entre la banque de données de l'OCAM et celles en projet, concernant notamment les règles de conservation des données et informations enregistrées ¹⁴, celles relatives à la sécurité et à l'éventuelle désignation d'un conseiller en sécurité et en protection de la vie privée ¹⁵ ou celles applicables au régime des « embargos » ¹⁶, les spécificités de l'une et des autres en ce qui concerne les finalités poursuivies et les possibilités d'accès permettent d'expliquer la pertinence de la démarche adoptée par l'auteur de l'avant-projet dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui est le sien.

24. Ceci étant, le fait d'ajouter un système de banques de données communes à celui de la banque de données de l'OCAM aura pour effet de faire figurer dans les deux systèmes des données dont l'objet sera le même.

Sur les conséquences qui en découlent quant à l'obligation d'assurer la cohérence entre les indications figurant dans les banques de données concernées, il est renvoyé à l'observation n° 38, plus bas.

[...]

38. [...] [L]a coexistence de deux systèmes d'informations portant sur des données comparables, à savoir, d'une part, celui de l'OCAM et, d'autre part, celui envisagé par l'avant-projet, invite les autorités chargées de la gestion des banques de données créées par l'avant-projet à une particulière attention quant à la cohérence des données à objet identique appelées à figurer dans les deux systèmes.

¹² Note de bas de page n° 59 de l'avis cité : Article 9, § 3, alinéa 2, de la loi OCAM.

¹³ Note de bas de page n° 60 de l'avis cité : Article 44/4, § 3, de la loi 'sur la fonction de police', non modifié par l'avant-projet et devenant applicable aux banques de données communes prévues par l'avant-projet.

¹⁴ Note de bas de page n° 61 de l'avis cité : Comp. l'article 5 de l'arrêté royal OCAM et l'article 44/11/3bis, § 5, en projet.

¹⁵ Note de bas de page n° 62 de l'avis cité : Comp. l'article 9, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi OCAM et l'article 44/3, § 3, alinéa 1^{er}, en projet.

¹⁶ Note de bas de page n° 63 de l'avis cité : Comp. les articles 11 et 12 de la loi OCAM et l'article 44/11/3ter, alinéa 5, en projet.

Il ne serait pas admissible que des contradictions apparaissent entre les renseignements consignés respectivement dans chacun des systèmes ou encore qu'une même donnée demeure consignée dans une des banques de données et pas dans l'autre, alors que la finalité du traitement serait, de part et d'autre, censée être identique [...] »¹⁷.

Dans ce cadre, il y a lieu d'examiner le choix de l'auteur du texte de multiplier les banques de données liées à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme pouvant mener au terrorisme puisqu'à côté de la banque de données commune Terrorist Fighters « T.F. » (projet n° 62.629/2) est envisagée la création d'une nouvelle banque de données commune qui concerne les « Propagandistes de haine » (projet n° 62.630/2).

Sur la création de cette banque de données commune « Propagandistes de haine », on peut lire ce qui suit dans le rapport au Roi accompagnant le projet n° 62.630/2 :

« Sur base des recommandations des comités P et R (rapport de septembre 2015 relatif à l'enquête commune sur la manière dont l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (ci-après : OCAM) gère, analyse et diffuse les informations stockées dans la Joint Information Box (JIB) conformément à l'exécution du Plan Radicalisme) l'objectif est ici de mettre en œuvre une banque de données visant à remplacer la JIB et qui doit devenir à court terme l'instrument par excellence afin d'identifier et de maîtriser autant que possible les vecteurs de toutes les formes de radicalisation dans notre société.

Cette banque de données Propagandistes de haine est également un excellent instrument complémentaire à la banque de données Terrorist Fighters déjà mise en œuvre via l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er}bis 'de la gestion des informations' du chapitre IV de la loi sur la Fonction de Police, modifiée par l'arrêté royal du XXXXX.

Même si les finalités spécifiques de la banque de données Propagandistes de haine, ainsi que les données et informations y enregistrées, diffèrent de celles de la banque de données Terrorist Fighters, la banque de données Propagandistes de haine poursuit le même grand objectif qui est de lutter contre le terrorisme [...] ».

L'explication contenue dans l'avis n° 58.729/AG, spécialement dans son observation n° 23.3, qui tient à la différence de la finalité entre une banque de données commune, laquelle a pour objet un échange mutuel d'informations entre services clés, par rapport à la pure évaluation de la menace qui est la spécialité de l'OCAM, ainsi qu'au fait que la banque de données de l'OCAM n'est accessible qu'à celle-ci, n'est pas pertinente en l'espèce quand il s'agit de comparer le dédoublement de banques de données communes tel qu'il est prévu par les projets n°s 62.629/2 et 62.630/2.

Il appartient à l'auteur du projet d'établir que la base de données prévue dans le projet n° 62.630/2 présente, quant à son objet, une spécificité suffisante pour ne pas justifier qu'elle soit intégrée dans la base de données commune créée par l'arrêté royal du 21 juillet 2016 telle que sa modification est envisagée dans le projet n° 62.629/2.

¹⁷ Avis n° 58.729/AG donné le 26 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 27 avril 2016 'relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme', *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 1727/1, pp. 118, 119, 123, 124 et 132.

IV. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES ¹⁸

1. Le projet n° 62.629/2

Article 7

1. À l'article 6, § 1^{er}, 1°/1, a) et b) en projet, la question se pose de savoir pourquoi il est fait état de « suspicions sérieuses » (« ernstige vermoedens ») alors que, dans le texte actuel du paragraphe 1^{er}, 1°, e), et 2°, il est question d'« indications sérieuses » ou de « sérieux indices » (« ernstige aanwijzingen »).

2. L'article 6, § 1^{er}, 2°, en projet au littera c) crée une redondance par rapport à l'article 6, § 1^{er}, 1°/1, en projet (article 7, b), du projet).

L'article 7, c) du projet doit être omis.

Article 12

La rédaction de l'article 11, § 2, alinéa 3, en projet (article 12, 3°, du projet) manque de clarté.

Il y a lieu, en tout état de cause, dans la version française, d'écrire « [...] listes de données à caractère personnel et d'informations de la carte d'information relative aux terrorist fighters [la suite comme au projet] ».

La même observation vaut pour l'article 11, § 2, alinéa 3, du projet n° 62.630/2.

2. Le projet n° 62.630/2

Article 6

Il est renvoyé à la version néerlandaise du présent avis pour ce qui concerne la rédaction de la version néerlandaise du paragraphe 1^{er}, 1°.

¹⁸ La plupart des observations qui suivent sont également émises dans les avis de la Commission de la protection de la vie privée donnés sur les deux projets.

Article 7

L'article 44/11/3^{ter}, § 3, de la loi 'sur la fonction de police' ne procure pas de fondement légal au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, en tant qu'il vise le Service culte et laïcité du SPF Justice dès lors que ce service ne paraît pas investi des missions énoncées à l'article 44/2, § 2, de la même loi.

Ce texte doit être omis.

V. OBSERVATIONS FINALES

La version française du projet n° 62.630/2 est inexacte ou incomplète sur plusieurs points.

On peut notamment relever à cet égard ce qui suit :

– à l'article 1^{er}, 10°, du projet, au lieu d'écrire « ainsi que de l'ensemble des moyens utilisés par celles-ci visées à », il convient d'écrire « ainsi que l'ensemble des moyens utilisés par celles-ci, visés à » ;

– à l'article 1^{er}, 11°, au lieu d'écrire « visant à initier contribuer ou à soutenir un processus de radicalisation », il y a lieu d'écrire « visant à initier ou soutenir un processus de radicalisation ou à y contribuer » ;

– à l'article 4, alinéa 1^{er}, 2°, les mots « in de gegevensbank Haatpropagandisten » figurant après les mots « het valideren als 'Haatpropagandist' », dans la version néerlandaise, n'ont pas d'équivalent dans le texte français ; celui-ci sera complété pour correspondre à la version néerlandaise.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

I. VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Krachtens artikel 44/11/3ter, § 4, eerste lid, van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ (hierna: “de wet op het politieambt” genoemd), ingevoegd bij de wet van 27 april 2016, welke bepaling de rechtsgrond vormt van artikel 9 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis ‘Het informatiebeheer’ van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters’ (hierna: “ontwerp 62.629/2” genoemd) en van artikel 8, § 1, van het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank ‘haatpropagandisten’ en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis ‘het informatiebeheer’ van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt’ (hierna: “ontwerp 62.630/2” genoemd), bepaalt de Koning, na het advies bedoeld in artikel 44/11/3bis, § 3, van dezelfde wet te hebben ontvangen, de interne procedures voor de validatie van de gegevens en informatie waarvan sprake is.

Overeenkomstig artikel 44/11/3bis, § 3, van die wet dienen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie vóór de oprichting van de gemeenschappelijke gegevensbank, van die gegevensbank alsook van de verwerkingsmodaliteiten, waaronder die met betrekking tot de registratie van de gegevens en van de verschillende categorieën en types van persoonsgegevens en informatie die verwerkt worden, aangifte te doen bij het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en bij het Controleorgaan op de politionele informatie, die daarover gezamenlijk een advies uitbrengen binnen de dertig dagen vanaf de ontvangst van de aangifte.

Uit het dossier blijkt niet dat dit vormvereiste vervuld zou zijn.

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

2. Aangezien de ontworpen besluiten bestaan uit bepalingen die de nationale veiligheid aanbelangen, geldt daarvoor, krachtens artikel 8, § 2, 1°, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, een uitzondering op de verplichting om een voorafgaande regelgevingsimpactanalyse uit te voeren.

Overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ moet in de aanhef van de ontworpen besluiten een lid toegevoegd worden waarin opgegeven wordt om welke reden geen regelgevingsimpactanalyse uitgevoerd is.

II. DRAAGWIJDTE VAN DE ONTWORPEN TEKSTEN: UITBREIDING VAN DE
GEMEENSCHAPPELIJKE GEGEVENS BANK “FOREIGN TERRORIST FIGHTERS” (62.629/2)
EN OPRICHTING VAN EEN NIEUWE GEMEENSCHAPPELIJKE GEGEVENS BANK
“HAATPROPAGANDISTEN” (62.630/2).

1. Ter uitvoering van afdeling 1bis van hoofdstuk IV van de wet ‘op het politieambt’ (artikelen 44/1 tot 44/11/13, ingevoegd bij de wet van 18 maart 2014¹) is een eerste koninklijk uitvoeringsbesluit vastgesteld, namelijk het koninklijk besluit van 21 juli 2016 ‘betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis ‘Het informatiebeheer’ van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt’.²

Binnen dat wettelijke kader is daarbij overgegaan tot de oprichting van de eerste gemeenschappelijke gegevensbank in de zin van de artikelen 44/2, § 2, en 44/11/3bis tot 44/11/3quinquies van de wet ‘op het politieambt’, die in die wet ingevoegd zijn bij de wet van 27 april 2016 ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’.

Uit het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 21 juli 2016 blijkt dat

“[...] de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie beslist [hebben] om een gemeenschappelijke gegevensbank op te richten, genoemd gegevensbank F.T.F. Dankzij deze gegevensbank maakt een inlichtingenfiche van de personen die betrokken zijn bij het fenomeen van strijders die afreizen naar jihadistische gevechtszones het niet alleen mogelijk de potentiële dreiging te beoordelen die deze personen vertonen, maar voornamelijk er een opvolging van te verzekeren met het oog op het anticiperen en het verhinderen van mogelijke terroristische acties door hen. Onder jihadistische conflictzone dient te worden verstaan een grondgebied waarop strijd wordt geleverd om een stellingname binnen het islamitische geloof op een gewelddadige manier te propageren, op te leggen of te beschermen. De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, op basis van de strategische analyse van het OCAD, proponeren het grondgebied bij de Nationale Veiligheidsraad als ‘jihadistische conflictzone’. Op die manier worden de operationele en politieke visies gecoördineerd omwille van de te nemen maatregelen ten aanzien van bepaalde personen die zich naar een dergelijke conflictzone begeven of begeven hebben. [...]”

¹ Wet van 18 maart 2014 ‘betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van strafvordering’.

² Zie advies 59.515/2, gegeven op 6 juli 2016 over het ontwerp dat tot dat koninklijk besluit geleid heeft.

In artikel 1, 13°, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 wordt de “jihadistische conflictzone” als volgt gedefinieerd:

“het grondgebied waarop strijd geleverd wordt om een stellingname binnen het islamitische geloof op een gewelddadige manier te propageren, op te leggen of te beschermen, dat wordt afgebakend door de Nationale Veiligheidsraad op voorstel van de verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens uit de gegevensbank F.T.F. op basis van de strategische analyse die werd uitgevoerd door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse.”

Artikel 6, § 1, 1° en 2°, van hetzelfde koninklijk besluit luidt als volgt:

“§ 1. De in de gegevensbank F.T.F. verwerkte persoonsgegevens zijn:

1° de identificatiegegevens met betrekking tot de personen die in België verblijven of verbleven hebben, die al dan niet de Belgische nationaliteit bezitten en die zich, met het oog om zich bij terroristische groeperingen aan te sluiten of deze actief of passief steun te verlenen, in een van de volgende situaties bevinden:

- a) ze zijn naar een jihadistische conflictzone afgereisd;
- b) ze hebben België verlaten om naar een jihadistische conflictzone af te reizen;
- c) ze zijn naar België onderweg of naar België teruggekeerd na afgereisd te zijn naar een jihadistische conflictzone;
- d) ze werden gewild of ongewild verhinderd om naar een jihadistische conflictzone af te reizen;
- e) ze hebben de intentie om naar een jihadistische conflictzone af te reizen, op voorwaarde dat deze intentie aangetoond wordt door ernstige aanwijzingen;

2° de identificatiegegevens met betrekking tot de personen ten aanzien van wie er ernstige aanwijzingen bestaan dat zij de criteria bedoeld in 1° kunnen vervullen.”

2. Ontwerp 62.629/2 strekt ertoe de doeleinden van die eerste gemeenschappelijke gegevensbank “F.T.F.” uit te breiden teneinde ze om te vormen tot een gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters (“T.F.”).

In het verslag aan de Koning staat inzonderheid het volgende te lezen:

“Het ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 [...] heeft tot doel de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters om te vormen tot de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters en de voorwaarden te bepalen die betrekking hebben op het beheer van deze gemeenschappelijke gegevensbank, door een nieuwe bijzondere categorie toe te voegen, bovenop de Foreign Terrorist Fighters (F.T.F.’s), namelijk de Home-grown Terrorist Fighters (hierna H.T.F.’s genoemd). [...] De Home-grown Terrorist Fighters onderscheiden zich van de Foreign Terrorist Fighters doordat ze zich niet naar een jihadistische conflictzone hebben begeven, noch hiertoe een poging hebben ondernomen. [...]”

In het ontworpen artikel 1, 14°, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 (artikel 2, d) van ontwerp 62.629/2) wordt de “Home-grown Terrorist Fighters” gedefinieerd als “de personen bedoeld in artikel 6, §1, 1°/1.”

Het ontworpen artikel 6, § 1, 1^o/1, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 (artikel 7, b), van ontwerp 62.629/2) is als volgt geredigeerd:

“1^o/1 de identificatiegegevens met betrekking tot personen vanaf het ogenblik dat er een aanknopingspunt is met België en dat er aan minstens één van de volgende criteria is voldaan:

a) Er bestaan ernstige vermoedens dat zij de intentie hebben om een gewelddadige actie uit te voeren, gericht tegen personen, tegen materiële belangen of de Staat, omwille van ideologische of politieke motieven, met het oog op het installeren van een klimaat van terreur;

b) Er bestaan ernstige vermoedens dat zij doelbewust steun leveren, onder meer logistiek, financieel of met opleidings-of rekruteringsdoeleinden, aan de personen geviséerd in a), of aan personen die geregistreerd staan als foreign terrorist fighter zoals bedoeld in artikel 6, § 1, 1^o en waarvoor er ernstige vermoedens bestaan dat zij de intentie hebben om een gewelddadige actie uit te voeren.”

In dat verband bevat het verslag aan de Koning tevens de volgende informatie:

“Wat het eerste criterium van de bovenvermelde primaire criteria betreft, mogen de ‘ernstige vermoedens’ niet enkel gebaseerd zijn op de persoonlijke beweegredenen van de potentiële H.T.F., maar tevens en vooral op diens materiële handelingen ter voorbereiding van een aanslag.

Een vermoeden betreft een situatie die met concrete elementen kan worden ondersteund. Het OCAD beslist *in fine* over de validering.

Volgende voorbeelden laten toe om het eerste criterium te illustreren. Zo zal bijvoorbeeld een aanhanger van Islamitische Staat die vanuit een gevangenis in België een aanslag plant na zijn vrijlating en dit voor rekening van Islamitische Staat, opgenomen worden als H.T.F. In diezelfde lijn zal een Belgische aanhanger van Islamitische Staat die vanuit Syrië of Irak door leden van Islamitische Staat wordt verzocht of geïnspireerd om aanslagen te plegen in België, worden opgenomen. Ook een militant van extreemrechts die terroristische acties plant tegen een opvangcentrum voor vluchtelingen omwille van ideologische motieven zal als H.T.F. kunnen worden opgenomen in de gegevensbank T.F. Daarentegen zal een persoon die bijvoorbeeld vertrekt om in Oost-Oekraïne te gaan strijden, niet worden opgenomen als H.T.F.

Het tweede criterium kan worden geduid aan de hand van volgende voorbeelden. Zo zal bijvoorbeeld een persoon die vrijwillig financiële steun levert aan een Belgische extreemrechtse groep die gekend is voor het plannen van daden van terrorisme in België, opgenomen worden als H.T.F. Ook een persoon die financiële steun levert aan een andere persoon kan opgenomen worden als H.T.F., als deze laatste zelf andere personen in België rekruteert om te gaan strijden in een jihadistische conflictzone. Daarentegen zal een Belgische geradicaliseerde persoon die sympathiseert met Islamitische Staat niet worden opgenomen als H.T.F. indien hij geen enkele vorm van steun (logistiek, financieel, ...) levert aan Islamitische Staat.”

Met betrekking tot het ontworpen artikel 6, § 1, 2^o, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 (artikel 7, c), van ontwerp 62.629/2) wordt bovendien op het volgende gewezen:

“Net als de F.T.F.’s worden ook de potentiële H.T.F.’s opgenomen waarvoor een opvolging vereist is op basis van aanwijzingen waaruit kan worden afgeleid dat ze in de

gegevensbank T.F. geregistreerd en gevalideerd zouden kunnen worden. Het gaat dan om personen die nog niet beantwoorden aan de vereiste criteria, maar voor wie er bepaalde aanwijzingen bestaan dat zij als Home-grown Terrorist Fighters beschouwd zouden kunnen worden. Deze personen zullen dus worden geregistreerd in de gegevensbank T.F. met als doel bijkomende gegevens of informatie in te zamelen die al dan niet het statuut van Home-grown Terrorist Fighter zullen onderbouwen.”

3. Ontwerp 62.630/2 strekt ertoe om naast de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters “T.F.” een nieuwe gemeenschappelijke gegevensbank op te richten: deze tweede gemeenschappelijke gegevensbank betreft de “Haatpropagandisten”.

In het verslag aan de Koning dat bij de ontworpen tekst gevoegd is, staat het volgende te lezen:

“Hoewel de specifieke doeleinden van de gegevensbank Haatpropagandisten, en de gegevens en informatie die erin vervat zitten, verschillen van deze van de gegevensbank Terrorist Fighters, heeft de gegevensbank Haatpropagandisten dezelfde hoofddoelstelling voor ogen, met name de strijd tegen het terrorisme. De gegevensbank Haatpropagandisten kadert bijgevolg wel degelijk in de strijd tegen het terrorisme en focust meer bepaald op de radicaliserende invloed die vaak aan de basis ligt van het plegen van terroristische acties of van extremisme dat kan leiden tot terrorisme. Het doel is om gegevens en informatie over vectoren van radicalisering, zijnde natuurlijke personen, rechtspersonen, feitelijke verenigingen en de door hen aangewende middelen, samen te brengen. De gegevens en informatie over deze entiteiten met een radicaliserende invloed, aangeleverd door de verschillende betrokken diensten, worden zo samengebracht in de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en zullen bijdragen tot de analyse, de evaluatie en de opvolging van deze entiteiten. Dankzij deze gegevensbank wordt een inlichtingenfiche opgesteld over elke entiteit met een radicaliserende invloed, op basis waarvan niet enkel het radicaliserende potentieel dat uitgaat van deze entiteit kan geanalyseerd en geëvalueerd worden, maar vooral een opvolging van deze entiteit kan verzekerd worden met het oog op het anticiperen op of het verhinderen van mogelijke terroristische acties door personen of organisaties die zij dusdanig hebben weten te radicaliseren dat zij een terroristische actie zouden ondernemen. De entiteiten die specifiek door deze gegevensbank worden gevisieerd zijn natuurlijke personen of rechtspersonen, en feitelijke verenigingen (organisaties of groeperingen zonder juridisch statuut) die een radicaliserende invloed hebben. De verschillende middelen die zij aanwenden met als doel een radicaliserende invloed uit te oefenen (bijv. een website, traktaat, radio- of televisiebericht of –zender, culturele of propagandacentra, lokalen, enz.) worden eveneens beoogd. De potentiële radicaliserende invloed van de entiteiten waarvan sprake, is een radicaliseringsproces, dat bovendien vaak gepaard gaat met een fenomeen van extremisme in hoofde van deze entiteiten. Dit radicaliseringsproces, zoals vermeld in art. 3, 15°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, wordt gedefinieerd als volgt: het gaat om een proces waarbij een individu of een groep van individuen op dusdanige wijze wordt beïnvloed, dat dit individu of deze groep van individuen mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen van terroristische handelingen. Tot slot moet de entiteit actief zijn in België of activiteiten ontplooiën, aan de hand van verschillende middelen, waarvan de radicaliserende effecten zichtbaar zijn in ons land. [...]”

Artikel 1 van ontwerp 62.630/2 bevat onder meer de volgende definities:

“10° ‘Haatpropagandist’: de natuurlijke persoon, rechtspersoon, feitelijke vereniging en de door hen aangewende middelen, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, 1° van dit besluit;

11° ‘radicaliserende invloed’: elke actie gepleegd door een entiteit vanuit het oogpunt een radicaliseringsproces te initiëren, ondersteunen of ertoe bij te dragen;

12° ‘radicaliseringsproces’: elk proces waarbij een individu of een groep van individuen op dusdanige wijze wordt beïnvloed, dat dit individu of deze groep van individuen mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen van terroristische handelingen;

15° ‘entiteit’: de natuurlijke personen, rechtspersonen, feitelijke verenigingen met inbegrip van alle aangewende middelen.”

Artikel 6, § 1, 1° en 2°, van ontwerp 62.630/2 luidt als volgt:

“De persoonsgegevens en de informatie verwerkt in de gegevensbank Haatpropagandisten zijn:

1° de identificatiegegevens aangaande de entiteiten, ongeacht hun nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging, en die voldoen aan volgende cumulative criteria:

a) om schade te berokkenen aan de beginselen van de democratie of de mensenrechten, [aan] de goede werking van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat;

b) het gebruik van geweld of dwang als actiemethode rechtvaardigen;

c) deze overtuiging verspreiden naar anderen met de bedoeling om een radicaliserende invloed uit te oefenen;

d) met een aanknopingspunt in België.

2° de identificatiegegevens die betrekking hebben op de [entiteiten] waarover er ernstige aanwijzingen bestaan dat zij kunnen voldoen aan de criteria bedoeld in § 1”.

III. ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Het recht van de Europese Unie inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, en de tenuitvoerlegging ervan in Belgisch recht

1. Inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens dient, wat het recht van de Europese Unie betreft ³, met de inwerkingtreding van de volgende teksten rekening gehouden te worden.

2. Het gaat in de eerste plaats om verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die

³ Lees hierover A. BENSOUSSAN, *La protection des données personnelles de A à Z*, Brussel, Bruylant, 2017; S. GAMBARDILLA, “La protection des données sensibles à l’ère du numérique”, in A. TALEB-KARLSSON en O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER (ed.), *Protection des données personnelles et sécurité nationale*, Brussel, Bruylant, 2017, 63-87.

gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)'.

Die verordening (hierna “de AVG” genoemd) is op 4 mei 2016 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt en wordt met ingang van 25 mei 2018 van toepassing.

In die verordening worden algemene regels bepaald ter bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en de regels betreffende het vrije verkeer van die gegevens in de Unie.

Daar ze rechtstreeks toepasselijk is in de interne rechtsorde, is daarvoor geen omzetting in nationaal recht vereist, ook al vergt ze uitvoeringsmaatregelen.

3. De Europese wetgeving inzake de bescherming van gegevens in de aangelegenheden waarop beide ontwerpen van koninklijk besluit betrekking hebben, zal weldra terug te vinden zijn in richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad’.

Die richtlijn dient uiterlijk op 6 mei 2018 in de nationale wetgeving omgezet zijn.

In die richtlijn worden specifieke regels vastgesteld betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, daarbij rekening houdend met de specifieke aard van die activiteiten, en daarnaast de regels betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

4. De wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ strekt er hoofdzakelijk toe om, overeenkomstig de artikelen 51 tot 59 van de AVG, de toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens op te richten, als opvolger van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en om diens gevolgde de hoofdstukken VII en VIIbis van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens’ op te heffen.

Ze treedt uiterlijk op 25 mei 2018 in werking.⁴

⁴ In verband met de inwerkingtreding van de wet van 3 december 2017 wordt verwezen naar artikel 110 ervan.

Bijgevolg dienen het koninklijk besluit van 21 juli 2016 en de ontwerpen 62.629/2 en 62.630/2 aldus herzien te worden dat, op de dag waarop de wet van 3 december 2017 in werking treedt, de bepalingen waarin verwezen wordt naar de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, daarbij vervangen worden door bepalingen die verwijzen naar de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie het ontworpen artikel 7, § 3, tweede lid, en § 4, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 en artikel 7, § 3, tweede lid, en § 4, van ontwerp 62.630/2).

5. Voorts heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving het volgende uiteengezet in advies 61.267/2/AV, dat ze op 27 juni 2017 heeft gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017:

“2. [...] Op de vraag of de bevoegdheden van de “Gegevensbeschermingsautoriteit” niet uitgebreid zouden moeten worden tot de aangelegenheden die wel onder de wet van 8 december 1992 maar niet onder de verordening vallen, zoals bij artikel 58, lid 6, van de verordening⁵ mogelijk gemaakt wordt, heeft de gemachtigde van de staatssecretaris het volgende geantwoord:

‘Ce projet de loi ne vise que de réformer la Commission vie privée pour pouvoir répondre aux exigences du GDPR. Le champ d’application de la loi vie privée actuelle et plus particulièrement son article 3 sera traité dans le cadre d’une prochaine initiative législative. En effet, nous sommes en train de rédiger un projet de loi-cadre qui devra substituer la loi vie privée afin de pouvoir y intégrer le champ d’application non-prévu par le GDPR ainsi que de transposer la directive 2016/680. Dans ce contexte les compétences de l’Autorité de protection de données seront encore étendues pour couvrir certaines parties de ce champ d’application.’

3. Er is geen reden om bepalingen die intrinsiek onderling een nauwe samenhang vertonen elk apart in twee afzonderlijke ontwerpen op te nemen. Het is immers ondenkbaar de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zelfs louter met betrekking tot de binnen het toepassingsgebied van verordening 2016/679 vallende soorten gegevensverwerking, te vervangen door de ‘Gegevensbeschermingsautoriteit’ als niet tegelijkertijd wijzigingen aangebracht worden in andere bepalingen van de wet van 8 december 1992 waarin eveneens verwezen wordt naar de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (bijvoorbeeld artikel 13) of waarbij aan andere instanties bevoegdheden en competenties verleend worden die geheel of gedeeltelijk identiek zijn aan de bevoegdheden en [competenties] die aan de Gegevensbeschermingsautoriteit toegekend zullen worden. Dat is bijvoorbeeld onder meer het geval wat betreft de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg die uitspraak doet in het kader van de vordering tot staking bedoeld in artikel 14 van de wet van 8 december 1992.

Gesteld zelfs dat die beide wetsontwerpen tegelijkertijd bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend zouden worden om samen onderzocht te worden en dat de wetten die uiteindelijk aangenomen worden, zouden bepalen dat ze gelijktijdig in

⁵ Voetnoot 43 van het geciteerde advies: Zie ook artikel 41, lid 3, van richtlijn 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad’ waarin het volgende gesteld wordt: “3. De lidstaten kunnen bepalen dat een toezichthoudende autoriteit die overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679 is opgericht, de in deze richtlijn bedoelde toezichthoudende autoriteit is en verantwoordelijk is voor de taken van de toezichthoudende autoriteit die overeenkomstig lid 1 van dit artikel moet worden opgericht.”

werking treden,⁶ leidt de gevolgde werkwijze er hoe dan ook toe dat het voor de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet mogelijk is om de samenhang en de volledigheid na te gaan van de wetgeving die in het vooruitzicht gesteld wordt teneinde ervoor te zorgen dat verordening 2016/679 toegepast wordt en het recht op eerbiediging van het privéleven op correcte wijze in acht genomen wordt in het licht van de verwerking van persoonsgegevens die buiten het toepassingsgebied van die verordening valt.

Bij de ontworpen wet moeten eveneens wijzigingen aangebracht worden in de bepalingen waarbij thans in andere wetten dan de wet van 8 december 1992 taken toevertrouwd worden aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.”

De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat een voorontwerp van wet in voorbereiding is.

Artikel 44/3, § 1, eerste lid, van de wet ‘op het politieambt’ luidt: “De verwerking van de persoonsgegevens bedoeld in artikel 44/1 met inbegrip van deze uitgevoerd in de gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2 gebeurt overeenkomstig de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en zonder afbreuk te doen aan de wet van 24 juni 1955 betreffende de archieven”. Wanneer de wet van 8 december 1992 wordt gewijzigd bij een wet tot omzetting van onder meer richtlijn (EU) 2016/680, dient de steller van de tekst dan ook na te gaan welke impact die wijzigingen hebben op de inhoud van de ontworpen teksten (zie *in casu* in het bijzonder de artikelen 3, §§ 1 en 4, en 4 van de wet van 8 december 1992)⁷⁻⁸.

⁶ Voetnoot 44 van het geciteerde advies: Doordat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij de ontworpen wet opgeheven wordt terwijl de taken die zij uitoefende en die niet binnen het toepassingsgebied van verordening 2016/679 vallen niet toevertrouwd worden aan de Gegevensbeschermingsautoriteit die bij het voorliggende voorontwerp ingesteld wordt en geen wijziging aangebracht wordt in de andere bepalingen van de wet van 8 december 1992 die slechts toegepast kunnen worden door toedoen van de Commissie, zou een juridisch vacuüm ontstaan ingeval de ontworpen wet in werking zou treden vóór het andere wetgevend initiatief waarnaar de gemachtigde verwezen heeft. Door dat juridisch vacuüm, dat er toe leidt dat bij de verwerking van persoonsgegevens die niet binnen het toepassingsgebied van de Europese verordening zou vallen, de betrokken personen geen bescherming van hun privéleven meer zouden genieten, zou niet voldaan worden aan de positieve verplichting, afgeleid uit artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, die erin bestaat dat aan iedereen het recht op bescherming van zijn privéleven gewaarborgd dient te worden.

⁷ Art. 3. “§ 1. Deze wet is van toepassing op elke geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op elke niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen (...).

§ 4. De artikelen 6 tot 10, 12, 14, 15, 17, 17bis, eerste lid, 18, 20 en 31, §§ 1 tot 3, zijn niet van toepassing op de verwerkingen van persoonsgegevens door de Veiligheid van de Staat, door de Algemene Dienst inlichting en veiligheid van de Krijgsmacht, door overheden bedoeld in de artikelen 15, 22ter en 22quinquies van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen en het beroepsorgaan opgericht bij wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, door de veiligheidsofficieren [,] door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie en bedoeld in artikel 44/2, § 2 van de wet op het politieambt en door het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingendiensten en de Dienst Enquêtes ervan, en door het Coördinatieorgaan voor de dreiginganalyse indien die verwerkingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun opdrachten. (...)”

⁸ Art. 4. “§ 1. Persoonsgegevens dienen :

1° eerlijk en rechtmatig te worden verwerkt;

B. Toename van het aantal gegevensbanken in het kader van de bestrijding van terrorisme en van extremisme dat kan leiden tot terrorisme

In haar advies 58.729/AV, op 26 januari 2016 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 april 2016 ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’, heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving vastgesteld dat de wetgever van plan was nieuwe gegevensbanken op te richten in het kader van de bestrijding van terrorisme, naast de gegevensbank van het OCAD (met betrekking tot het ontworpen artikel 44/2, § 2, van de wet ‘op het politieambt’), en heeft ze daarover de volgende opmerkingen gemaakt:

“23.1. Bij artikel 9 van de wet van 10 juli 2006 ‘betreffende de analyse van de dreiging’ (hierna de OCAD-wet genoemd) is bij het OCAD reeds een ‘informatiesysteem opgericht bestaande uit een gegevensbank en werkbestanden’,⁹ die ‘de verwerking van inlichtingen over personen, groeperingen, voorwerpen en gebeurtenissen toe[laat] die kaderen binnen de uitoefening van de [...] aan het OCAD toevertrouwde opdrachten’,¹⁰ te weten:

‘1° op periodieke basis een gemeenschappelijke strategische evaluatie [uitvoeren] die moet toelaten te oordelen of dreigingen, bedoeld in artikel 3, zich kunnen voordoen of, indien ze al vastgesteld werden, hoe deze evolueren en welke maatregelen in voorkomend geval noodzakelijk zijn;

2° op punctuele basis een gemeenschappelijke evaluatie uitvoeren die moet toelaten te oordelen of dreigingen, bedoeld in artikel 3, zich voordoen en welke maatregelen in voorkomend geval noodzakelijk zijn;

3° met gelijkaardige buitenlandse of internationale diensten specifieke internationale contacten [...] verzekeren overeenkomstig de richtlijnen van de Nationale Veiligheidsraad. De gegevens, de informatie of de inlichtingen verkregen ter gelegenheid van deze contacten worden meegedeeld aan de bevoegde Belgische diensten’.¹¹

De desbetreffende categorieën gegevens en inlichtingen worden nader opgesomd in artikel 4 van het koninklijk besluit van 28 november 2006 ‘tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging’ (hierna het OCAD-besluit

2° voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verkregen en niet verder te worden verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden. Onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, wordt verdere verwerking van de gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden niet als onverenigbaar beschouwd;

3° toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt;

4° nauwkeurig te zijn en, zo nodig, te worden bijgewerkt; alle redelijke maatregelen dienen te worden getroffen om de gegevens die, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt, onnauwkeurig of onvolledig zijn, uit te wissen of te verbeteren;

5° in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer te worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt, noodzakelijk is. De Koning voorziet, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in passende waarborgen voor persoonsgegevens die, langer dan hiervoor bepaald, voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden worden bewaard.

§ 2. Op de verantwoordelijke voor de verwerking rust de plicht om voor de naleving van het bepaalde in § 1 zorg te dragen.”

⁹ Voetnoot 43 van het geciteerde advies: Artikel 9, § 1, eerste lid, van de OCAD-wet.

¹⁰ Voetnoot 44 van het geciteerde advies: Artikel 9, § 1, tweede lid, van de OCAD-wet.

¹¹ Voetnoot 45 van het geciteerde advies: Artikel 8 van de OCAD-wet.

genoemd). De Koning is immers bij artikel 9, § 1, vierde lid, van de OCAD-wet gemachtigd om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer '[d]e specifieke doeleinden van de gegevensbank, de juiste categorieën van de behandelde gegevens en inlichtingen, de termijnen van bewaring van de gegevens, de modaliteiten van toegang en mededeling en de modaliteiten van verwijdering' vast te stellen.

Artikel 3 van dezelfde wet luidt als volgt:

'In deze wet worden beoogd, de dreigingen opgesomd in artikel 8, 1°, b) en c), van de wet inzake de inlichtingen- en veiligheidsdienst, die de inwendige en uitwendige veiligheid van de Staat, de Belgische belangen en de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland of elk ander fundamenteel belang van het land zoals bepaald door de Koning op voorstel van de Nationale Veiligheidsraad, zouden kunnen aantasten.

De Koning kan, op voorstel van de Nationale Veiligheidsraad, de in het eerste lid bedoelde dreigingen uitbreiden tot één of meerdere andere dreigingen vermeld in artikel 8 van de wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst'.

De verwijzing die aldus wordt gemaakt naar artikel 8, 1°, b) en c), van de wet van 30 november 1998 'houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten', dus naar de begrippen 'terrorisme' en 'extremisme', is identiek aan de verwijzing in het ontworpen artikel 44/2, § 2, behalve dat in die laatstgenoemde bepaling alleen van extremisme 'wanneer dat tot terrorisme kan leiden' gewag wordt gemaakt.

[...]

23.3. [...]

Gelet inzonderheid op de technische complexiteit waartoe een fusie tussen de gegevensbank van het OCAD en de ontworpen gegevensbanken zou kunnen leiden, kan [...] worden vastgesteld dat de doeleinden die wettelijk kunnen worden nagestreefd door eerstgenoemde gegevensbank, niet dezelfde zijn als die welke met het voorontwerp worden nagestreefd, al hebben beide een aantal raakvlakken. Terwijl de gegevensbank van het OCAD alleen toegankelijk is voor het OCAD zelf, zullen de ontworpen gemeenschappelijke gegevensbanken ook toegankelijk zijn voor of zal de daarin vervatte informatie ook kunnen worden ingewonnen door een groot aantal diensten en instellingen die belast zijn met operationele taken die verband houden met de bestrijding van terrorisme en extremisme dat ertoe kan leiden. In het verlengde van hetgeen zonet is gesteld, is er overigens geen enkele koppeling mogelijk tussen de gegevensbank van het OCAD en de andere gegevensbanken¹², terwijl er, met betrekking tot de gegevensbanken die bij het voorontwerp in het vooruitzicht worden gesteld, koppelingen mogelijk zijn op grond van richtlijnen die zullen worden vastgesteld door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie: de gegevensbanken kunnen gekoppeld worden hetzij 'onderling [, dat wil zeggen dat een koppeling tot stand wordt gebracht tussen alle gegevensbanken bedoeld in de wet 'op het politieambt', met inbegrip voortaan van de gemeenschappelijke gegevensbanken waarvan sprake is in het voorontwerp,] [hetzij] met andere gegevensbanken waartoe de politiediensten wettelijk toegang hebben in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke en van gerechtelijke politie'¹³.

Er hoeft niet ingegaan te worden op de overige verschillen tussen de gegevensbank

¹² Voetnoot 59 van het geciteerde advies: Artikel 9, § 3, tweede lid, van de OCAD-wet.

¹³ Voetnoot 60 van het geciteerde advies: Artikel 44/4, § 3, van de wet 'op het politieambt', welke bepaling niet gewijzigd wordt bij het voorontwerp en tevens van toepassing wordt op de gemeenschappelijke gegevensbanken bedoeld in het voorontwerp.

van het OCAD en die welke in het voorontwerp aan bod komen, meer bepaald wat de regels betreft inzake de bewaring van de opgenomen gegevens en informatie¹⁴, die betreffende de veiligheid en de eventuele aanwijzing van een consulent voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer¹⁵ of die welke van toepassing zijn op de ‘embargoprocedures’¹⁶, aangezien met de bijzondere kenmerken van respectievelijk de gegevensbank van het OCAD en de andere gegevensbanken op het vlak van de nagestreefde doeleinden en van de mogelijkheden inzake toegang, de relevantie aangetoond kan worden van het initiatief dat de steller van het voorontwerp genomen heeft in het kader van de beoordelingsbevoegdheid waarover hij beschikt.

24. Dit gezegd zijnde, behoort te worden opgemerkt dat het feit dat er een systeem van gemeenschappelijke gegevensbanken komt bovenop dat van de gegevensbank van het OCAD, tot gevolg zal hebben dat in beide systemen gegevens opgenomen zullen worden over hetzelfde onderwerp.

Wat de gevolgen betreft die daaruit voortvloeien met betrekking tot de verplichting om te zorgen voor samenhang tussen de gegevens die verzameld worden in de betrokken gegevensbanken, wordt verwezen naar opmerking 38, *infra*.

[...]

38. [...] [H]et naast elkaar bestaan van twee informatiesystemen die vergelijkbare gegevens bevatten, te weten enerzijds het OCAD-systeem en anderzijds het systeem dat in het voorontwerp wordt beoogd, [moet] de overheden die belast zijn met het beheer van de bij het voorontwerp opgerichte gegevensbanken ertoe aanzetten om bijzondere aandacht te besteden aan de samenhang van de gegevens met eenzelfde onderwerp die in beide systemen moeten worden opgenomen.

Het zou ontoelaatbaar zijn dat de twee systemen tegenstrijdige inlichtingen zouden bevatten of dat eenzelfde gegeven wel opgenomen blijft in de ene maar niet in de andere gegevensbank, terwijl het doeleinde van de verwerking geacht wordt hetzelfde te zijn voor beide gegevensbanken. [...]”¹⁷.

In dat kader dient nagegaan te worden waarom de steller van de tekst opteert voor meerdere gegevensbanken voor de bestrijding van terrorisme en van extremisme dat kan leiden tot terrorisme, aangezien naast de gemeenschappelijke gegevensbank “Terrorist Fighters” (“T.F.”, ontwerp 62.629/2) de oprichting van een nieuwe gemeenschappelijke gegevensbank wordt beoogd die betrekking heeft op de “haatpropagandisten” (ontwerp 62.630/2).

¹⁴ Voetnoot 61 van het geciteerde advies: Vergelijk daartoe artikel 5 van het OCAD-besluit met het ontworpen artikel 44/11/3bis, § 5.

¹⁵ Voetnoot 62 van het geciteerde advies: Vergelijk daartoe artikel 9, § 3, eerste lid, van de OCAD-wet met het ontworpen artikel 44/3, § 3, eerste lid.

¹⁶ Voetnoot 63 van het geciteerde advies: Vergelijk daartoe de artikelen 11 en 12 van de OCAD-wet met het ontworpen artikel 44/11/3ter, vijfde lid.

¹⁷ Advies 58.729/AV, op 26 januari 2016 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 april 2016 ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1727/001, 118, 119, 123, 124 en 132.

Aangaande de oprichting van die gemeenschappelijke gegevensbank “Haatpropagandisten” staat in het verslag aan de Koning dat bij ontwerp 62.630/2 is gevoegd, het volgende te lezen:

“Op basis van de aanbevelingen door de Comités P en I (verslag van september 2015 betreffende het gezamenlijk toezichtsonderzoek over de wijze waarop het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (hierna: OCAD), de informaties opgeslagen in de Joint Information Box (JIB) beheert, analyseert en verspreidt overeenkomstig de uitvoering van het Plan Radicalisme), is de doelstelling hier om een gegevensbank op te richten ter vervanging van de JIB en die op korte termijn het instrument bij uitstek moet worden, opdat alle vectoren van radicalisering in onze maatschappij zo goed mogelijk worden geïdentificeerd en beheerst.

Deze gegevensbank Haatpropagandisten is tevens een excellent werkinstrument dat complementair is aan de gegevensbank Terrorist Fighters, die reeds in werking is gesteld door middel van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis “Het informatiebeheer” van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van XXXXXXXXXXXX.

Hoewel de specifieke doeleinden van de gegevensbank Haatpropagandisten, en de gegevens en informatie die erin vervat zitten, verschillen van deze van de gegevensbank Terrorist Fighters, heeft de gegevensbank Haatpropagandisten dezelfde hoofddoelstelling voor ogen, met name de strijd tegen het terrorisme.”

De uitleg vervat in advies 58.729/AV, inzonderheid in opmerking 23.3, in verband met het verschil in doeleinde van een gemeenschappelijke gegevensbank, die dient voor onderlinge informatie-uitwisseling tussen sleuteldiensten, ten opzichte van de loutere evaluatie van de dreiging, wat de specialiteit is van het OCAD, alsook in verband met het feit dat alleen het OCAD toegang heeft tot zijn eigen gegevensbank, is hier niet relevant in de vergelijking met het naast elkaar oprichten van gemeenschappelijke gegevensbanken zoals die wordt beoogd bij de ontwerpen 62.629/2 en 62.630/2.

De steller van het ontwerp moet aantonen dat de gegevensbank die in ontwerp 62.630/2 wordt beoogd, wat het doeleinde betreft, dermate specifiek is dat het niet gerechtvaardigd is ze op te nemen in de gemeenschappelijke gegevensbank opgericht bij het koninklijk besluit van 21 juli 2016 zoals deze gewijzigd wordt bij ontwerp 62.629/2.

IV. BIJZONDERE OPMERKINGEN¹⁸

1. Ontwerp 62.629/2

Artikel 7

1. Met betrekking tot het ontworpen artikel 6, § 1, 1°/1, a) en b, rijst de vraag waarom gewag wordt gemaakt van “ernstige vermoedens” (“suspensions sérieuses”) terwijl er in

¹⁸ De meeste opmerkingen die volgen, zijn reeds gemaakt in de adviezen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de twee ontwerpen.

de huidige tekst van paragraaf 1, 1°, e), en 2°, sprake is van “ernstige aanwijzingen” (“indications sérieuses” of “sérieux indices”).

2. Het ontworpen artikel 6, § 1, 2°, (artikel 7, c), van het ontwerp) is redundant ten opzichte van het ontworpen artikel 6, § 1, 1°/1, (artikel 7, b), van het ontwerp).

Artikel 7, c), van het ontwerp moet weggelaten worden.

Artikel 12

De tekst van het ontworpen artikel 11, § 2, derde lid, (artikel 12, 3°, van het ontwerp) is onduidelijk.

In de Franse tekst schrijve men in ieder geval “[...] listes de données à caractère personnel et d’informations de la carte d’information relative aux terrorist fighters (voorts zoals in het ontwerp)”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 11, § 2, derde lid, van ontwerp 62.630/2.

2. Ontwerp 62.630/2

Artikel 6

De Nederlandse tekst van paragraaf 1, 1°, behoort als volgt te worden gesteld:

“1° de identificatiegegevens van de entiteiten die voldoen aan elk van de volgende criteria, ongeacht hun nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging:

- a) ze hebben tot doel schade te berokkenen aan de beginselen van de democratie of de mensenrechten, aan de goede werking (voorts zoals in het ontwerp);
- b) ze rechtvaardigen het gebruik van geweld of dwang als actiemethode;
- c) ze verspreiden deze overtuiging naar (voorts zoals in het ontwerp);
- d) ze hebben een aanknopingspunt in België.”

Artikel 7

Artikel 44/11/3ter, § 3, van de wet ‘op het politieambt’ biedt geen rechtsgrond voor paragraaf 1, derde lid, voor zover daarin de dienst Erediensten en Vrijzinnigheid van de FOD Justitie wordt beoogd, aangezien die dienst niet belast lijkt te zijn met de opdrachten opgesomd in artikel 44/2, § 2, van dezelfde wet.

Deze tekst moet weggelaten worden.

V. SLOTOPMERKINGEN

De Franse tekst van ontwerp 62.630/2 is op verschillende punten onjuist of onvolledig.

In dat verband kan onder meer gewezen worden op het volgende:

– in artikel 1, 10°, van het ontwerp schrijve men “ainsi que l’ensemble des moyens utilisés par celles-ci, visés à” in plaats van “ainsi que de l’ensemble des moyens utilisés par celles-ci visées à”;

– in artikel 1, 11°, schrijve men “visant à initier ou soutenir un processus de radicalisation ou à y contribuer” in plaats van “visant à initier contribuer ou à soutenir un processus de radicalisation”;

– in artikel 4, eerste lid, 2°, hebben de woorden “in de gegevensbank Haatpropagandisten” na de woorden “het valideren als ‘Haatpropagandist’” in de Nederlandse tekst, geen equivalent in de Franse tekst; de Franse tekst moet aangevuld worden zodat hij overeenstemt met de Nederlandse.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT