



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.662/2
du 25 novembre 2019

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
21 juillet 2016 relatif à la banque
de données commune Terrorist
Fighters et l'arrêté [royal] du
23 avril 2018 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.662/2
van 25 november 2019

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
21 juli 2016 betreffende de
gemeenschappelijke
gegevensbank Terrorist Fighters
en van het koninklijk besluit van
23 april 2018 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'

Le 21 octobre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 29 novembre 2019^{*}, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters et l'arrêté du 23 avril 2018 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'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 25 novembre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseur, 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 25 novembre 2019.

^{*} Par un courriel du 14 novembre 2019.

*

Op 21 oktober 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie, belast met de Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 29 november 2019^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters en van het koninklijk besluit van 23 april 2018 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'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 25 november 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessor, 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 25 november 2019.

^{*} Bij e-mail van 14 november 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le texte en projet a pour objet d'étendre les catégories de personnes dont les données d'identification sont traitées dans la banque de données commune créée par l'arrêté royal du 21 juillet 2016 'relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters' aux « Extrémistes Potentiellement Violents » (en abrégé : « E.P.V. »)¹ et aux « Personnes condamnées pour terrorisme »².

Actuellement, celle-ci reprend les deux catégories suivantes : les « Foreign Terrorist Fighters » (en abrégé : « F.T.F. »)³⁻⁴ et les « Homegrown Terrorist Fighters » (en abrégé : « H.T.F. »)⁵⁻⁶, ainsi que les personnes qui, en raison de sérieux indices, sont potentiellement des « F.T.F. » ou des « H.T.F. »⁷.

¹ Articles 1^{er}, 16°, et 6, § 1^{er}, 1°/2, en projet de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 (articles 1^{er}, f), et 6, a), du projet).

² Articles 1^{er}, 17°, et 6, § 1^{er}, 1°/3, en projet de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 (articles 1^{er}, f), et 6, a), du projet).

³ Articles 1^{er}, 10°, et 6, § 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016.

⁴ Il est renvoyé à l'avis n° 59.515/2 donné le 6 juillet 2016 sur un projet devenu 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59515.pdf>) et au rapport au Roi joint à cet arrêté royal, *Moniteur belge*, 22 septembre 2016, pp. 63.970 à 63.982.

⁵ Articles 1^{er}, 14°, et 6, § 1^{er}, 1°/1, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016, tels que modifiés par l'arrêté royal du 23 avril 2018 'modifiant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters 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'.

⁶ Il est renvoyé à l'avis n° 62.629/2 donné le 31 janvier 2018 sur le projet devenu cet arrêté royal du 23 avril 2018 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62629.pdf>) et au rapport au Roi joint à cet arrêté royal, *Moniteur belge*, 30 mai 2018, pp. 45.079 à 45.087.

⁷ Article 6, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016.

Les catégories de personnes dont les données seront traitées aux termes de l'article 6, § 1^{er}, 1°, 1°/1, 1°/2, 1°/3, 2° et 3°, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016, tel que modifié par l'article 6 du projet, dans les conditions prévues par ces dispositions, sont dénommées « Terrorist Fighters »⁸.

Pour justifier la création en 2016 de la banque de données alors dénommée « Foreign Terrorist Fighters » (« F.T.F. »), qui concernait les données d'identification énoncées à l'article 6, § 1^{er}, 1°, 2° et 3°, de cet arrêté royal par référence aux critères visés au 1° de cette disposition⁹, le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 expose ce qui suit :

« L'objectif du présent projet d'arrêté royal est de développer certains aspects de la banque de données F.T.F. comme le prévoit la loi sur la fonction de police pour chaque banque de données commune créée par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme pouvant mener au terrorisme.

La loi du 27-04-2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme a instauré, au sein de la section 1bis 'De la gestion des informations' du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, la possibilité pour les ministres de l'Intérieur et de la Justice de créer des banques de données communes.

Ces banques de données communes permettent à différents services ayant des compétences différentes de partager leurs données et informations afin d'être plus efficaces dans le cadre de la lutte et le suivi du terrorisme et de l'extrémisme pouvant mener au terrorisme.

L'objectif est de partager des connaissances afin de protéger nos citoyens de la violence aveugle de certaines personnes ou groupements et d'essayer d'anticiper et de contrer ces actions violentes.

Considérant cet objectif et le contexte actuel, 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 des 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 [...] »¹⁰.

Par l'arrêté royal du 23 avril 2018 'modifiant l'[a]rrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters 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

⁸ Article 1^{er}, 15°, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016, tel que modifié par l'article 2, e), du projet.

⁹ L'article 6, § 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016, non modifié depuis, dispose également que les données traitées dans la banque de données sont « [l]es données ou codes d'identification des personnes ayant accès à la banque de données commune » en question.

¹⁰ *Moniteur belge*, 22 septembre 2016, p. 63970.

banque de données commune Terrorist Fighters', une première extension de cette banque de données, désormais dénommée « Terrorist Fighters » (en abrégé : « T.F. »), est réalisée aux motifs suivants, selon le rapport au Roi précédant cet arrêté :

« Dans cette banque de données commune T.F. sont reprises des fiches de renseignements sur les combattants qui se rendent dans des zones de conflit djihadistes (F.T.F.) mais également portant sur des Homegrown Terrorist Fighters (H.T.F.) qui sont susceptibles de commettre des actes terroristes.

[...]

Le suivi des H.T.F. au sein d'une banque de données commune dans laquelle ils seraient inclus est urgent et nécessaire. Les récents événements dramatiques de Nice ou même de Berlin ou Londres en sont l'illustration. [...]

Le Homegrown Terrorist Fighter est défini comme toute personne physique, ayant un lien avec la Belgique dès lors qu'au moins un des deux critères suivants est rempli : a) il existe des indications sérieuses que cette personne a l'intention de recourir à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre leurs objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces; b) il existe des indications sérieuses que la personne donne intentionnellement un soutien, notamment logistique, ou financier, ou aux fins de formation ou recrutement, aux personnes visées au a) ou aux personnes enregistrées en tant que F.T.F. et pour lesquelles il existe des indications sérieuses qu'elles ont l'intention de commettre un acte violent [...] »¹¹.

Simultanément est créée, par un autre arrêté royal du 23 avril 2018, une autre banque de données commune, qui répertorie les entités « Propagandistes de haine » ainsi que celles à propos desquelles il existe des indices sérieux qu'elles puissent l'être¹²⁻¹³.

¹¹ *Moniteur belge*, 30 mai 2018, pp. 45079 et 45080.

¹² Arrêté royal du 23 avril 2018 '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', en particulier ses articles 1^{er}, 10^o et 11^o, et 6, § 1^{er}, 1^o et 2^o. L'article 6, § 1^{er}, 1^o, dispose comme suit :

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

1^o 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 ».

¹³ Il est renvoyé à l'avis n° 62.630/2 donné le 31 janvier 2018 sur cet arrêté royal du 23 avril 2018 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62630.pdf>) et au rapport au Roi joint à cet arrêté royal, *Moniteur belge*, 30 mai 2018, pp. 45056 à 45073.

Le rapport au Roi précédant cet arrêté royal expose ce qui suit :

« 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 commune 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 commune Propagandistes de haine est également un excellent instrument complémentaire à la banque de données commune Terrorist Fighters déjà mise en œuvre via l'arrêté royal du 21 juillet 2016 [...].

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

La banque de données commune 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 commune Propagandes de haine et contribueront à l'analyse, à l'évaluation et au suivi de ces entités.

Grâce à cette banque de données commune, 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 [...].

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. [...] »¹⁴.

¹⁴ *Moniteur belge*, 30 mai 2018, pp. 45057 et 45058.

Dans son avis portant les n^{os} 62.629/2 et 62.630/2 du 31 janvier 2018, la section de législation faisait notamment observer ce qui suit à propos de la multiplication des banques de données liées à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme pouvant mener au terrorisme :

« [...] L'explication contenue dans l'avis n^o 58.729/AG, spécialement dans son observation n^o 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^{os} 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^o 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^o 62.629/2 »¹⁵.

Cette observation garde sa pertinence dans le cas présent et ce, d'autant plus que le texte en projet propose deux nouvelles catégories de personnes à répertorier, dont à tout le moins la première, les « Extrémistes Potentiellement Violents » (« E.P.V. »)¹⁶, est définie en utilisant des critères qui peuvent correspondre en partie à la fois à ceux existants dans la banque de données « Terrorist Fighters » et en partie à ceux énumérés dans la banque de données « Propagandistes de haine ».

Ainsi, les critères figurant à l'article 6, § 1^{er}, 1^o/2, a), b) et c), troisième tiret, c), en projet de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 se rapprochent à la fois :

1^o de ceux de l'actuel article 6, § 1^{er}, 1^o/1, a) et b), non modifié, de cet arrêté royal du 21 juillet 2016 ;

2^o de la définition de la notion d'« entité » (en ce qu'elle se réfère spécialement, en vertu de l'article 1^{er}, 10^o, de l'arrêté royal du 23 avril 2018, à « l'ensemble des moyens utilisés ») figurant dans la phrase introductive de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 23 avril 2018 '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' et des critères de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, a) et b), non modifié, de cet arrêté royal du 23 avril 2018.

¹⁵ Avis portant les n^{os} 62.629/2 et 62.630/2 donné le 31 janvier 2018 sur des projets devenus respectivement l'arrêté royal du 23 avril 2018 'modifiant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters 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' et l'arrêté royal du 23 avril 2018 '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' (point III. B. des observations générales, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62629.pdf> et <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62630.pdf>). L'avis n^o 58.729/AG dont il est question dans cet avis a été 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^o 1727/1, pp. 89 et s., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58729.pdf>).

¹⁶ Articles 1^{er}, 16^o, et 6, § 1^{er}, 1^o/2, en projet de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 (articles 1^{er}, f), *partim*, et 6, a), *partim*, du projet).

Si l'auteur du texte entend maintenir deux banques de données communes distinctes, le rapport au Roi veillera à expliquer pour quelle raison, du point de vue de la cohérence ¹⁷, la nouvelle catégorie d'E.P.V., telle que définie par l'article 6, § 1^{er}, 1^o/2, en projet de l'arrêté royal du 21 juillet 2016, doit spécifiquement faire partie de celles créées par cet arrêté royal (T.F.) et non pas de celles créées par l'arrêté royal du 23 avril 2018 (Propagandistes de haine) ¹⁸.

FONDEMENTS JURIDIQUES

Le texte à l'examen trouve un fondement juridique dans les dispositions légales suivantes, le cas échéant en combinaison avec l'article 108 de la Constitution :

– la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' (ci-après : « la loi 'sur la fonction de police' »), en ses articles ¹⁹ 44/2, § 2, 44/11/3bis, § 1^{er}, § 2, § 4, alinéa 2, et §§ 8 à 10, 44/11/3ter, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, § 2, alinéa 2, § 3, alinéas 1^{er} et 2, et § 4, 44/11/3quinquies/1 et 44/11/3quinquies/2 ;

– la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', en ses articles 244 et 280, alinéa 1^{er}.

Un premier alinéa nouveau sera ajouté au préambule afin de viser l'article 108 de la Constitution pour le combiner avec les dispositions légales qui sont exécutées par le projet dans lesquelles il n'y a pas d'habilitation expresse au Roi.

Les alinéas 1^{er} et 2 du préambule (devenant les alinéas 2 et 3 nouveaux) seront remplacés afin de viser les dispositions légales précitées en précisant à chaque fois les modifications subies par celles-ci ²⁰.

En outre, les informations relatives aux fondements juridiques mis en œuvre par l'arrêté royal en projet mériteraient de figurer dans le rapport au Roi.

¹⁷ Concernant la création de banques de données communes, il ressort de l'article 44/11/3bis, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi sur la fonction de police que :

« [l]a création d'une banque de données commune est motivée par une des finalités suivantes :

1^o la nécessité stratégique, tactique ou opérationnelle de traiter en commun des données à caractère personnel et des informations pour exercer les missions respectives des autorités, organes, organismes, services, directions ou commission visées à l'article 44/2, § 2;

2^o l'aide à la prise de décisions par les autorités administratives, de police administrative ou de police judiciaire ».

¹⁸ Le rattachement de la nouvelle catégorie des « Personnes condamnées pour terrorisme » à l'arrêté royal du 21 juillet 2016 peut sembler plus évident.

¹⁹ À noter que l'article 44/3, § 1^{er}/1, alinéa 5, de la loi 'sur la fonction de police' a été abrogé par l'article 6, 3^o, de la loi du 22 mai 2019 'modifiant diverses dispositions en ce qui concerne la gestion de l'information policière'.

²⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27, c).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il est renvoyé à l'observation qui précède sur les fondements juridiques du projet.
2. À l'alinéa 1^{er}, devenant l'alinéa 2, il n'y a pas lieu de mentionner l'intitulé des lois modificatives des 27 avril 2016 et 22 mai 2019 ²¹.
3. À l'alinéa 3 du préambule, devenant l'alinéa 4, le visa relatif à l'arrêté royal du 21 juillet 2016 'relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters' ne doit pas mentionner la modification apportée par l'arrêté royal du 23 avril 2018 ²².
4. À l'alinéa 6 du préambule, devenant l'alinéa 7, il faut indiquer que plusieurs avis ont été donnés par les Inspecteurs des Finances. Par ailleurs, il convient également d'ajouter la date du 21 octobre 2019 de l'un de ces avis.
5. La validation de la Conférence Interministérielle Maisons de Justice, dont il est question à l'alinéa 9, n'a pas été transmise au Conseil d'État. La fonctionnaire déléguée a indiqué que cette formalité est en cours.
6. Le visa relatif à l'avis du Conseil d'État doit constituer le dernier visa du préambule.

DISPOSITIF

Article 6, a)

1. Concernant les critères contenus dans l'article 6, a), du projet, qui tend à insérer un article 6, § 1^{er}, 1°/2, dans l'arrêté royal du 21 juillet 2016, il y a lieu de formuler les observations suivantes :

1° Au *littera* c), deuxième tiret, en projet, à propos du « trouble mental » :

Le rapport au Roi précise ce qui suit :

« Un deuxième sous-critère concerne l'état de santé psychique de la personne concernée. Il s'agit de la présence ou de l'absence d'un ou de plusieurs troubles mentaux qui augmentent le risque que survienne un comportement violent (troubles de la personnalité, troubles psychiatriques, troubles lié à une substance).

²¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27 et formule F 3-2-2.

²² *Ibid.*, recommandation n° 30.

S'il ressort d'éléments existants que la situation clinique de la personne concernée entraîne un risque accru de violence, constatée par exemple par le service psycho-social de la prison, cela doit être pris en compte dans l'évaluation de la menace. Dans leur avis du 1^{er} août 2019, le Comité R et le C.O.C. indiquent qu'ils 'comprennent que l'état psychique peut être à la base de la violence'. Ils se posent cependant un certain nombre de questions d'ordre juridique et pratique. Ils se demandent, par exemple, qui évaluera s'il existe une situation d'instabilité mentale et qui est qualifié pour évaluer l'état de santé mentale dans les services de base. Les auteurs du présent projet d'[a]rrêté royal tiennent à souligner qu'ils comprennent la sensibilité de ce critère et qu'ils y ont intégré les garanties nécessaires. Ainsi, l'état de santé mentale doit toujours être déterminé par un expert en comportement qualifié à cette fin. L'OCAM se charge ensuite d'évaluer le plus précisément possible le danger émanant de la personne en question. L'OCAM compte à cet effet parmi son personnel une psychologue qui peut formuler un avis bien-fondé lors de la validation finale d'une personne en tant qu'E.P.V.. Comme nous l'avons déjà mentionné, les services psychosociaux (SPS) de l'Administration pénitentiaire ont également les compétences nécessaires pour évaluer l'état de santé mentale d'une personne. L'OCAM ne doit pas nécessairement toujours recevoir les rapports complets qui décrivent la pathologie mentale de la personne concernée, mais il doit être informé de la pathologie afin de pouvoir toujours évaluer correctement la menace »²³.

Non seulement y a-t-il lieu de constater que les « garanties nécessaires » dont fait état le rapport au Roi ne ressortent pas du dispositif en projet mais en outre, plus fondamentalement, convient-il de rappeler que les données relatives à la santé font partie des catégories particulières de données à caractère personnel et que leur traitement est dès lors soumis aux conditions prévues par l'article 44/1, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi 'sur la fonction de police' ²⁴.

Le critère ainsi prévu par le texte en projet doit être réexaminé en conséquence.

À défaut de remplir les conditions précitées, le critère relatif au « trouble mental » sera omis.

2° Au *littera c*), troisième tiret, en projet, à propos des « agissements constituant un soutien matériel en faveur d'une organisation ou d'un réseau terroriste/extrémiste » :

Ici également, le rapport au Roi précise le critère en projet puisqu'il explique que « ces actes doivent être suffisamment graves et intentionnels pour être repris dans ce critère ».

²³ Voir également l'avis du C.O.C. et du Comité R du 1^{er} août 2019, observation n° 17.

²⁴ L'article 44/1, § 2, alinéas 1^{er} et 2, 2°, de la loi 'sur la fonction de police' est rédigé de la manière suivante :
« En vue d'exercer leurs missions, les services de police peuvent traiter les catégories particulières de données à caractère personnel visées à l'article 34 de la loi relative à la protection des données en complément ou en soutien d'autres catégories de données visées à l'article 44/5.

En plus de la condition visée à l'alinéa 1^{er} : [...]

2° les données relatives à la santé sont traitées uniquement dans le but de comprendre le contexte lié à la personne concernée, ainsi que pour assurer la sécurité et protéger la santé de toute personne susceptible d'entrer en contact avec les personnes concernées dans le cadre de l'intervention policière. Lorsque des données relatives à la santé sont traitées, il est mentionné si ces données proviennent ou non de professionnels de soins de la santé. Le traitement de données relatives à la santé visé dans cet article n'a jamais pour conséquence de contraindre les personnes concernées à se soumettre à des examens médicaux ».

Cette importante nuance quant à la gravité des agissements et quant à leur caractère intentionnel, qui doit notamment permettre aux services et à l'OCAM de valider si le critère du risque accru de violence est rempli, doit figurer dans le texte en projet.

Celui-ci sera complété en ce sens.

2. Concernant les critères contenus dans l'article 6, § 1^{er}, 1^o/3, en projet de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 (article 6, a), du projet), on peut lire ce qui suit dans le rapport au Roi :

« Dans leur avis du 1^{er} août 2019, le Comité R et le C.O.C. se posent les questions suivantes :

– Qu'en est-il des personnes qui ont effectivement un lien avec la Belgique (critère substantiel) mais qui n'ont pas été condamnées pour des infractions terroristes en Belgique mais dans un autre pays (tiers) ?

– Qu'en est-il des mineurs qui ont fait l'objet d'une mesure de protection pour des infractions terroristes ?

[...]

L'auteur du présent projet d'[a]rrêté royal estime que pour les deux premières catégories, un suivi prioritaire passant par la Banque de données commune ne semble pas approprié à l'heure actuelle »²⁵.

La réponse fournie dans le rapport au Roi à ces questions posées par le Comité R et le C.O.C. ne permet pas de percevoir la justification de la différence de traitement établie entre ces catégories de personnes et celles dont les données seront traitées dans la banque de données commune « T.F. » sur la base du projet.

Le rapport au Roi sera complété sur ce point.

Articles 7 et 16

L'article 44/11/3^{ter}, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi 'sur la fonction de police' prévoit l'accès direct à « tout ou partie » des données à caractère personnel et des informations des banques de données communes pour le Comité R et le C.O.C. avec la restriction que cet accès doit être lié à l'exercice de leurs missions de contrôle du traitement des informations et des données visées à l'article 44/11/3^{quinq}uies/2 de la même loi.

L'article 7, § 1^{er}, alinéa 9, en projet de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 (article 7, 2^o, *partim*, du projet) fait non seulement double emploi avec l'article 44/11/3^{ter}, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi 'sur la fonction de police' mais il ne nuance plus que cet accès est donné selon le cas, c'est-à-dire en fonction de la mission de contrôle exercée, à tout ou partie des données et informations contenues dans la banque de données commune « T.F. » puisqu'il est rédigé en permettant un accès direct à « l'ensemble » de celle-ci.

²⁵ Voir également l'avis du C.O.C. et du Comité R, observation n° 24.

Par conséquent, l'article 7, § 1^{er}, alinéa 9, en projet de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 doit être omis.

La même observation vaut pour l'article 7, § 1^{er}, alinéa 9, en projet de l'arrêté royal du 23 avril 2018 (article 16, 2°, *partim*, du projet) en ce qui concerne l'accès direct à l'ensemble des données à caractère personnel et des informations contenues dans la banque de données commune Propagandistes de haine. Cette disposition sera également omise.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

Le texte sera soigneusement relu afin de corriger notamment ce qui suit :

1°) dans la version française de l'article 2 du projet, il y a lieu de lire « à l'article 6, § 1^{er}, 1°, 1°/1 et 2° » et, dans la version française de l'article 6, c), *in fine*, du projet, « visés aux 1°, 1°/1, 1°/2, 1°/3 et 2° » ;

2°) à l'article 7 du projet, le « 4° » sera remplacé par un « 3° ».

3°) la modification apportée par l'article 8 du projet s'applique à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, celle de l'article 11 du projet à l'article 13, alinéa 3, et celle de l'article 12 du projet à la phrase introductive de l'article 16, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 ;

4°) dans la phrase introductive de la version française de l'article 13, a), du projet, le remplacement concerne le point « 1° » ;

5°) dans l'article 16, 1°, du projet, la modification doit être effectuée dans les paragraphes 3, alinéa 2, et 4 de l'article 7 de l'arrêté royal du 23 avril 2018, dans l'article 17 du projet, à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, du même arrêté royal et, dans l'article 18 du projet, à la phrase introductive de l'article 16, § 1^{er}, de celui-ci ;

6°) les articles 19 et 20 du projet formeront un nouveau chapitre 3, qui sera intitulé « Dispositions finales ».

*

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

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.

ALGEMENE OPMERKING

De ontworpen tekst strekt ertoe de categorieën van personen waarvan de identificatiegegevens verwerkt worden in de gemeenschappelijke gegevensbank opgericht bij het koninklijk besluit van 21 juli 2016 ‘betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters’ uit te breiden tot de “Potentieel Gewelddadige Extremisten” (afgekort als “P.G.E.”)¹ en tot de “Terrorismeveroordeelden”.²

In die databank zijn thans de volgende twee categorieën opgenomen: de “Foreign Terrorist Fighters” (afgekort als “F.T.F.”)³⁻⁴ en de “Homegrown Terrorist Fighters” (afgekort als “H.T.F.”),⁵⁻⁶ evenals de personen ten aanzien van wie er ernstige aanwijzingen bestaan dat ze potentiële “F.T.F.” of “H.T.F.” zijn.⁷

¹ Ontworpen artikelen 1, 16°, en 6, § 1, 1°/2, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 (artikelen 1, f), en 6, a), van het ontwerp).

² Ontworpen artikelen 1, 17°, en 6, § 1, 1°/3, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 (artikelen 1, f), en 6, a), van het ontwerp).

³ Artikelen 1, 10°, en 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016.

⁴ Er wordt verwezen naar advies 59.515/2, dat op 6 juli 2016 gegeven is over een ontwerp dat geleid heeft tot 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’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59515.pdf>) en naar het verslag aan de Koning dat bij dat koninklijk besluit gevoegd is, *Belgisch Staatsblad* 22 september 2016, 63.970-63.982.

⁵ Artikelen 1, 14°, en 6, § 1, 1°/1, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 23 april 2018 ‘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’.

De categorieën van personen van wie de gegevens volgens artikel 6, § 1, 1°, 1°/1, 1°/2, 1°/3, 2° en 3°, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016, zoals dat bij artikel 6 van het ontwerp gewijzigd wordt, verwerkt zullen worden, met inachtneming van de voorwaarden waarin die bepalingen voorzien, worden “Terrorist Fighters” genoemd.⁸

Ter verantwoording van de oprichting in 2016 van de gegevensbank, toen “Foreign Terrorist Fighters” (“F.T.F.”) genoemd, die de identificatiegegevens betrof die in artikel 6, § 1, 1°, 2° en 3°, van dat koninklijk besluit opgesomd worden met verwijzing naar de criteria bedoeld in punt 1° van die bepaling,⁹ staat in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 21 juli 2016 het volgende te lezen:

“Dit ontwerp van koninklijk besluit heeft tot doel bepaalde aspecten van de gegevensbank F.T.F. uit te werken zoals de wet op het politieambt het voorziet voor elke gemeenschappelijke gegevensbank die opgericht wordt door de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie in het kader van het voorkomen en het bestrijden van terrorisme en extremisme dat tot terrorisme kan leiden.

De wet van 27-04-2016 inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme heeft in de afdeling 1bis ‘Het informatiebeheer’ van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, voor de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie de mogelijkheid ingevoerd om gemeenschappelijke gegevensbanken op te richten.

Deze gemeenschappelijke gegevensbanken maken het voor verschillende diensten die over verschillende bevoegdheden beschikken mogelijk om hun gegevens en informatie te delen teneinde doeltreffender te zijn in het kader van het bestrijden en het opvolgen van terrorisme en van extremisme dat tot terrorisme kan leiden.

De bedoeling is om kennis te delen met het oog op de bescherming van onze burgers tegen het blind geweld van bepaalde personen of groeperingen en met het oog op het anticiperen en het verhinderen van deze gewelddadige acties.

Gelet op deze doelstelling en de huidige context, hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie beslist 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. (...)”¹⁰.

⁶ Er wordt verwezen naar advies 62.629/2, dat op 31 januari 2018 gegeven is over een ontwerp dat geleid heeft tot dat koninklijk besluit van 23 april 2018 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62629.pdf>) en naar het verslag aan de Koning dat bij dat koninklijk besluit gevoegd is, *Belgisch Staatsblad* 30 mei 2018, 45.079-45.087.

⁷ Artikel 6, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016.

⁸ Artikel 1, 15°, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016, zoals dat bij artikel 2, e), van het ontwerp gewijzigd wordt.

⁹ Artikel 6, § 1, 4°, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016, dat sindsdien niet meer gewijzigd is, bepaalt eveneens dat de in de gegevensbank verwerkte gegevens “de identificatiegegevens of de identificatiecodes [zijn] van de personen die over een toegang tot de [betrokken] gemeenschappelijke gegevensbank beschikken”.

¹⁰ *Belgisch Staatsblad* 22 september 2016, 63970.

Bij het koninklijk besluit van 23 april 2018 ‘tot wijziging van het [k]oninklijk 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’ wordt die gegevensbank, voortaan “Terrorist Fighters” (afgekort als “T.F.”) genoemd, volgens het verslag aan de Koning dat aan dat besluit voorafgaat, voor de eerste maal uitgebreid om de volgende redenen:

“In deze gemeenschappelijke gegevensbank T.F. worden inlichtingenfiches opgenomen van de strijders die afreizen naar jihadistische conflictzones (F.T.F.) en van Homegrown Terrorist Fighters (H.T.F.) die mogelijk terroristische acties kunnen uitvoeren.

(...)

De opvolging van H.T.F.’s binnen een gemeenschappelijke gegevensbank waarin deze opgenomen zouden worden, is dringend en noodzakelijk. De recente dramatische gebeurtenissen in Nice, Berlijn, Londen en Parijs illustreren dit. (...)

De Homegrown Terrorist Fighter wordt gedefinieerd als elke fysieke persoon waarbij er een aanknopingspunt is met België en vanaf het ogenblik dat er aan minstens één van beide volgende criteria is voldaan: a) Er bestaan ernstige aanwijzingen dat zij de intentie hebben om geweld te gebruiken tegen personen of materiële belangen om ideologische of politieke redenen met het doel hun doelstellingen door middel van terreur, intimidatie of dreigingen te bereiken; b) Er bestaan ernstige aanwijzingen dat de persoon doelbewust steun levert, meer bepaald logistiek, financieel of met opleidings- of rekruteringsdoeleinden, aan de personen geviséerd in a) of aan personen die geregistreerd staan als F.T.F. en waarvoor er ernstige aanwijzingen bestaan dat zij de intentie hebben om een gewelddadige actie uit te voeren. (...)”¹¹.

Tegelijk wordt bij een ander koninklijk besluit van 23 april 2018 een andere gemeenschappelijke gegevensbank opgericht, waarin de entiteiten “Haatpropagandisten” opgenomen worden alsook de entiteiten waarover er ernstige aanwijzingen bestaan dat ze haatpropagandisten zouden kunnen zijn.¹²⁻¹³

¹¹ *Belgisch Staatsblad* 30 mei 2018, 45079 en 45080.

¹² Koninklijk besluit van 23 april 2018 ‘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’, in het bijzonder de artikelen 1, 10° en 11°, en 6, § 1, 1° en 2°, ervan. Artikel 6, § 1, 1°, bepaalt het volgende:

“De persoonsgegevens en de informatie verwerkt in de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten zijn:
1° de identificatiegegevens aangaande de entiteiten, ongeacht hun nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging, en die voldoen aan volgende cumulatieve criteria:
a) om schade te berokkenen aan de beginselen van de democratie of de mensenrechten, 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.”

¹³ Er wordt verwezen naar advies 62.630/2, dat op 31 januari 2018 gegeven is over dat koninklijk besluit van 23 april 2018 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62630.pdf>) en naar het verslag aan de Koning dat bij dat koninklijk besluit gevoegd is, *Belgisch Staatsblad* 30 mei 2018, 45056-45073.

In het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan dat koninklijk besluit staat 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 informatie opgeslagen in de Joint Information Box (JIB) beheert, analyseert en verspreidt overeenkomstig de uitvoering van het Plan Radicalisme), is de doelstelling hier om een gemeenschappelijke 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 gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten is tevens een excellent werkinstrument dat complementair is aan de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, die reeds in werking is gesteld door middel van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 (...).

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

De gemeenschappelijke 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 gemeenschappelijke 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. (...)

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. (...)”¹⁴.

¹⁴ Belgisch Staatsblad 30 mei 2018, 45057 en 45058.

In haar advies met de nummers 62.629/2 en 62.630/2 van 31 januari 2018 heeft de afdeling Wetgeving onder meer het volgende opgemerkt over de toename van het aantal gegevensbanken in het kader van de bestrijding van terrorisme en van extremisme dat kan leiden tot 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.”¹⁵

Die opmerking blijft *in casu* relevant temeer daar in de ontworpen tekst voorgesteld wordt twee nieuwe categorieën van personen op te nemen, waarvan op zijn minst de eerste categorie, de “Potentieel Gewelddadige Extremisten” (“P.G.E.”),¹⁶ gedefinieerd wordt op basis van criteria die tegelijk deels kunnen overeenstemmen met de criteria die gelden voor de gegevensbank “Terrorist Fighters” en deels met die welke opgesomd worden in de gegevensbank “Haatpropagandisten”.

Aldus sluiten de criteria opgenomen in het ontworpen artikel 6, § 1, 1°/2, a), b) en c), derde streepje, c), van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 tegelijk aan bij:

1° de criteria vervat in het huidige niet bij dit ontwerp gewijzigde artikel 6, § 1, 1°/1, a) en b), van dat koninklijk besluit van 21 juli 2016;

2° de definitie van het begrip “entiteit” (in zoverre daarin, krachtens artikel 1, 10°, van het koninklijk besluit van 23 april 2018 in het bijzonder verwezen wordt naar “alle aangewende middelen”) die gegeven wordt in de inleidende zin van artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 23 april 2018 ‘betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis “Het

¹⁵ Advies met de nummers 62.629/2 en 62.630/2, gegeven op 31 januari 2018 over ontwerpen die respectievelijk geleid hebben tot het koninklijk besluit van 23 april 2018 ‘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’ en tot het koninklijk besluit van 23 april 2018 ‘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’ (punt III. B. van de algemene opmerkingen, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62629.pdf> en <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62630.pdf>). Advies 58.729/AV waarvan sprake is in dat advies is op 26 januari 2016 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 27 april 2016 ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’ (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1727/1, 89 e.v., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58729.pdf>).

¹⁶ Ontworpen artikelen 1, 16°, en 6, § 1, 1°/2, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 (artikelen 1, f), *partim*, en 6, a), *partim*, van het ontwerp).

informatiebeheer” van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt’ en de criteria vervat in het niet bij dit ontwerp gewijzigde artikel 6, § 1, 1°, a) en b), van dat koninklijk besluit van 23 april 2018.

Indien het de bedoeling is van de steller van de tekst om twee afzonderlijke gemeenschappelijke gegevensbanken te behouden, moet in het verslag aan de Koning toegelicht worden waarom, uit het oogpunt van de samenhang,¹⁷ de nieuwe categorie van P.G.E., zoals gedefinieerd in het ontworpen artikel 6, § 1, 1°/2, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016, specifiek deel moet uitmaken van de categorieën opgericht bij dat koninklijk besluit (T.F.) en niet van de categorieën opgericht bij het koninklijk besluit van 23 april 2018 (Haatpropagandisten).¹⁸

RECHTSGRONDEN

Voor de voorliggende tekst is een rechtsgrond te vinden in de volgende wetsbepalingen, in voorkomend geval gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet:

– de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ (hierna: “de wet ‘op het politieambt’”), de artikelen¹⁹ 44/2, § 2, 44/11/3bis, § 1, § 2, § 4, tweede lid, en §§ 8 tot 10, 44/11/3ter, § 1^{er}, eerste en tweede lid, § 2, tweede lid, § 3, eerste en tweede lid, en § 4, 44/11/3quinquies/1 en 44/11/3quinquies/2;

– de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, de artikelen 244 en 280, eerste lid.

In de aanhef moet een nieuw eerste lid ingevoegd worden om te verwijzen naar artikel 108 van de Grondwet zodat het in onderlinge samenhang gelezen kan worden met de wetsbepalingen die bij het ontwerp ten uitvoer gelegd worden waarin een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning ontbreekt.

¹⁷ Wat de oprichting van gemeenschappelijke gegevensbanken betreft, blijkt het volgende uit artikel 44/11/3bis, § 2, eerste lid, van de wet op het politieambt:

“(d)e oprichting van een gemeenschappelijke gegevensbank wordt gemotiveerd door een van de volgende doeleinden:

1° de strategische, tactische of operationele noodzaak om gezamenlijk persoonsgegevens en informatie te verwerken voor het uitoefenen van de respectievelijke bevoegdheden van de overheden, organen, organismen, diensten, directies of de commissie bedoeld in artikel 44/2, § 2;

2° de hulp bij het nemen van beslissingen door de bestuurlijke overheden of de overheden van bestuurlijke politie of van gerechtelijke politie.”

¹⁸ De nieuwe categorie van de “Terrorismeveroordeelden” sluit wellicht beter aan bij het koninklijk besluit van 21 juli 2016.

¹⁹ Er wordt op gewezen dat artikel 44/3, § 1/1, vijfde lid, van de wet ‘op het politieambt’ opgeheven is bij artikel 6, 3°, van de wet van 22 mei 2019 ‘tot wijziging van diverse bepalingen wat het politionele informatiebeheer betreft’.

Het eerste en het tweede lid van de aanhef (die het tweede en het derde lid worden) moeten aldus vervangen worden dat daarin naar de voormelde wetsbepalingen verwezen wordt en dat telkens aangegeven wordt welke wijzigingen die bepalingen ondergaan hebben.²⁰

Bovendien verdient het aanbeveling om de inlichtingen betreffende de rechtsgronden waarop voor het ontworpen koninklijk besluit gesteund wordt in het verslag aan de Koning op te nemen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Er wordt verwezen naar de opmerking die zonet gemaakt is over de rechtsgronden van dit ontwerp.
2. In het eerste lid, dat het tweede lid wordt, behoort het opschrift van de wijzigingswetten van 27 april 2016 en 22 mei 2019 niet opgegeven te worden.²¹
3. In het derde lid van de aanhef, dat het vierde lid wordt, behoort in de verwijzing naar het koninklijk besluit van 21 juli 2016 ‘betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters’ geen melding gemaakt te worden van de wijziging die daarin aangebracht is bij het koninklijk besluit van 23 april 2018.²²
4. In het zesde lid van de aanhef, dat het zevende lid wordt, dient vermeld te worden dat de inspecteurs van Financiën meer dan één advies gegeven hebben. Daarenboven dient ook melding gemaakt te worden van 21 oktober 2019, de datum waarop een van die adviezen uitgebracht is.
5. De validatie door de Interministeriële Conferentie Justitiehuisen, waarvan sprake is in het negende lid, is niet aan de Raad van State bezorgd. De gemachtigde ambtenaar heeft te kennen gegeven dat men dit vormvereiste aan het vervullen is.
6. De verwijzing naar het advies van de Raad van State moet de laatste aanhefverwijzing worden.

²⁰ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27, c).

²¹ *Ibid.*, aanbeveling 27 en formule F 3-2-2.

²² *Ibid.*, aanbeveling 30.

DISPOSITIEFArtikel 6, a)

1. In verband met de criteria die vervat zijn in artikel 6, a), van het ontwerp, dat ertoe strekt in het koninklijk besluit van 21 juli 2016 een artikel 6, § 1, 1^o/2, in te voegen, dienen de volgende opmerkingen gemaakt te worden:

1^o Aangaande de ontworpen bepaling onder c), tweede streepje, in verband met de “psychische problematiek”:

In het verslag aan de Koning staat dienaangaande het volgende:

“Een tweede subcriterium is de psychische gezondheidstoestand van betrokkene. Het gaat hierbij over de aan- of afwezigheid van (een) psychische stoornis(sen) die de kans op het optreden van gewelddadig gedrag verhogen (persoonlijkheidsstoornissen, psychiatrische stoornissen, middelenproblematiek).

Indien elementen voorradig zijn waaruit blijkt dat de klinische toestand van betrokkene tot een verhoogd risico op geweldpleging leidt, vastgesteld door bijvoorbeeld de psychosociale dienst van een gevangenis, dan dient dit in de inschatting van de dreiging te worden meegenomen. In hun advies dd. 1 augustus 2019 stellen het Comité I en het COC te ‘begrijpen dat de psychische toestand aan de basis kan liggen van geweld’. Zij stellen zich wel een aantal juridische en praktische vragen. Zo vragen zij zich af wie er zal oordelen of er sprake is van een psychische problematiek, en wie binnen de basisdiensten gekwalificeerd is om de psychische gezondheidstoestand te evalueren. Opstellers van huidig ontwerp van koninklijk besluit wensen te benadrukken dat zij de gevoeligheid van dit criterium (...) begrijpen (...) en de nodige waarborgen inbouwen. Zo moet de psychische gezondheidstoestand steeds vastgesteld worden door een daartoe gekwalificeerde gedragsdeskundige. Het OCAD gaat hier vervolgens mee aan de slag om het gevaar, dat uitgaat van de persoon in kwestie, zo accuraat mogelijk te taxeren. Het OCAD heeft hiervoor een psychologe in dienst die, bij de finale validering van een persoon als P.G.E., een goed onderbouwd advies kan geven. Zoals eerder vermeld, hebben de psychosociale diensten (PSD) binnen het gevangeniswezen eveneens de nodige competentie om iemands psychische gezondheidstoestand te evalueren. Het OCAD moet hiervoor niet noodzakelijk altijd de volledige rapporten ontvangen, waarin het psychische ziektebeeld van betrokkene wordt beschreven, wel moet het OCAD op de hoogte zijn van het ziektebeeld, steeds om de dreiging correct te kunnen inschatten.”²³

Niet alleen dient vastgesteld te worden dat de “nodige waarborgen” waarvan in het verslag aan de Koning sprake is niet uit het ontworpen dispositief blijken, maar daarenboven en fundamenteler nog behoort eraan herinnerd te worden dat de gegevens betreffende de gezondheid behoren tot de bijzondere categorieën van persoonsgegevens, zodat ze alleen verwerkt mogen worden onder de voorwaarden bepaald in artikel 44/1, § 2, tweede lid, 2^o, van de wet ‘op het politieambt’.²⁴

²³ Zie ook het advies van het C.O.C. en van het Comité I van 1 augustus 2019, opmerking 17.

²⁴ Artikel 44/1, § 2, eerste lid en tweede lid, 2^o, van de wet ‘op het politieambt’ luidt als volgt: “Met het oog op het uitoefenen van hun opdrachten mogen de politiediensten de persoonsgegevens bedoeld in artikel 34 van de wet gegevensbescherming verwerken ter aanvulling of ondersteuning van de andere categorieën van gegevens zoals bedoeld in artikel 44/5.

Het criterium waarin de ontworpen tekst aldus voorziet, moet dienovereenkomstig herzien worden.

Indien de voormelde voorwaarden niet vervuld worden, moet het criterium betreffende de “psychische problematiek” weggelaten worden.

2° Aangaande de ontworpen bepaling onder c), derde streepje, in verband met “feiten die als materiële steun voor een terroristische/extremistische organisatie of netwerk gelden”:

Ook hier wordt het ontworpen criterium in het verslag aan de Koning verduidelijkt, aangezien daarin uitgelegd wordt dat “[d]eze daden (...) voldoende zwaarwichtig [dienen] te zijn en intentioneel [dienen] te gebeuren om meegenomen te kunnen worden in dit criterium”.

Die belangrijke precisering inzake de zwaarwichtigheid van de daden en de omstandigheid dat ze met opzet verricht worden, die inzonderheid de diensten en het OCAD in staat moet stellen om te bevestigen dat aan het criterium van het verhoogd risico op geweldpleging voldaan is, dient in de ontworpen tekst opgenomen te worden.

Die tekst moet in die zin aangevuld worden.

2. In verband met de criteria die vervat zijn in het ontworpen artikel 6, § 1, 1°/3, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 (artikel 6, a), van het ontwerp), staat in het verslag aan de Koning het volgende te lezen:

“Het Comité I en het COC vragen zich in hun advies dd. 1 augustus 2019 volgende zaken af:

– wat met personen die wel een aanknopingspunt met België hebben (substantieel criterium), maar niet in België voor terroristische misdrijven wer[d]en veroordeeld doch wel in een ander (derde) land?

– Wat met minderjarigen die voor terroristische misdrijven een beschermingsmaatregel kregen opgelegd?

(...)

Opsteller van voorliggend besluit is van mening dat wat betreft de eerste twee categorieën, een geprioriteerde opvolging via de gemeenschappelijke gegevensbank (...) momenteel niet aangewezen lijkt.”²⁵

Naast de voorwaarde bedoeld in het eerste lid geldt het volgende: (...)

2° de gegevens betreffende [de] gezondheid worden enkel verwerkt met het oog op het begrijpen van de omstandigheden waarin de betrokken persoon zich bevindt, evenals het garanderen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid van elke persoon die mogelijks in contact zou komen met de betrokken personen in het raam van politionele interventie. Wanneer gezondheidsgegevens worden verwerkt, wordt vermeld of deze gegevens al dan niet afkomstig zijn van beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg. De verwerking van gezondheidsgegevens waarnaar in dit artikel wordt verwezen, heeft nooit als gevolg de betrokkenen te laten onderwerpen aan medische onderzoeken.”

²⁵ Zie ook het advies van het C.O.C. en van het Comité I van 1 augustus 2019, opmerking 24.

Door het antwoord dat in het verslag aan de Koning op die vragen van het Comité I en het C.O.C. gegeven wordt, kan niet vastgesteld worden welke verantwoording er bestaat voor het verschil in behandeling dat ingesteld wordt tussen deze categorieën van personen en die wier gegevens op grond van het ontwerp verwerkt zullen worden in de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters.

Het verslag aan de Koning moet op dit punt aangevuld worden.

Artikelen 7 en 16

Krachtens artikel 44/11/3^{ter}, § 1, tweede lid, van de wet ‘op het politieambt’ zijn de persoonsgegevens en informatie van de gemeenschappelijke gegevensbanken in hun “geheel” of voor “een deel” rechtstreeks toegankelijk voor het Comité I en het C.O.C., met die beperking dat die toegang verband dient te houden met de uitoefening van hun opdrachten op het stuk van de controle op de verwerking van de informatie en gegevens bedoeld in artikel 44/11/3^{quinq}ies/2 van diezelfde wet.

Het ontworpen artikel 7, § 1, negende lid, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 (artikel 7, 2°, *partim*, van het ontwerp) is niet alleen een herhaling van artikel 44/11/3^{ter}, § 1, tweede lid, van de wet ‘op het politieambt’, het bevat bovendien niet langer de precisering dat die toegang tot alle of een deel van de gegevens en informatie van de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters geval voor geval verleend wordt, namelijk op grond van de controleopdracht die uitgeoefend wordt, aangezien die bepaling aldus gesteld is dat ze “het geheel” van die gegevens rechtstreeks toegankelijk maakt.

Bijgevolg dient het ontworpen negende lid van artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 weggelaten te worden.

Deze opmerking gaat eveneens op voor het ontworpen negende lid van artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 23 april 2018 (artikel 16, 2°, *partim*, van het ontwerp) wat de rechtstreekse toegankelijkheid betreft van het geheel van de persoonsgegevens en de informatie van de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten. Ook die bepaling moet weggelaten worden.

SLOTOPMERKINGEN VAN WETGEVINGSTECHNISCHE AARD

De tekst moet zorgvuldig nagelezen worden teneinde daarin onder andere de volgende verbeteringen aan te brengen:

1°) in de Franse tekst van artikel 2 van het ontwerp schrijve men “à l’article 6, § 1^{er}, 1°/1 et 2°” en in de Franse tekst van artikel 6, c), *in fine*, van het ontwerp schrijve men “1°, 1°/1, 1°/2, 1°/3 et 2°”;

2°) in artikel 7 van het ontwerp moet “4°” vervangen worden door “3°”.

3°) de wijziging die vervat is in artikel 8 van het ontwerp moet aangebracht worden in artikel 8, § 1, tweede lid, die vervat in artikel 11 van het ontwerp in artikel 13, derde lid, en die vervat in artikel 12 van het ontwerp in de inleidende zin van artikel 16, § 1, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016;

4°) in de inleidende zin van de Franse tekst van artikel 13, a), van het ontwerp schrijve men niet “1/” maar “1°”;

5°) de wijziging die vervat is in artikel 16, 1°, van het ontwerp moet aangebracht worden in de paragrafen 3, tweede lid, en 4 van artikel 7 van het koninklijk besluit van 23 april 2018, die vervat in artikel 17 van het ontwerp moet aangebracht worden in artikel 8, § 1, tweede lid, van hetzelfde koninklijk besluit, en die vervat in artikel 18 van het ontwerp moet aangebracht worden in de inleidende zin van artikel 16, § 1, van dat besluit;

6°) de artikelen 19 en 20 van het ontwerp moeten ondergebracht worden in een nieuw hoofdstuk 3, met als opschrift “Slotbepalingen”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT