



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.426/2
du 2 juillet 2024

advies 76.426/2
van 2 juli 2024

sur

over

un projet d'arrêté royal
'étendant les menaces
évaluées par l'organe de
coordination pour l'analyse de
la menace dans le cadre de la
demande de reconnaissance
des communautés locales des
cultes reconnus et des
organisations philosophiques
non confessionnelles
reconnues, en exécution de
l'article 3, alinéa 2, de la loi
du 10 juillet 2006 relative à
l'analyse de la menace'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitbreiding van de
dreigingen geëvalueerd door
het coördinatieorgaan voor de
dreigingsanalyse in het kader
van de aanvraag tot erkenning
van de plaatselijke
gemeenschappen van de
erkende erediensten en van de
erkende niet-confessionele
levensbeschouwelijke
organisaties, in uitvoering van
artikel 3, tweede lid, van de
wet van 10 juli 2006
betreffende de analyse van de
dreiging'

Le 7 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de trente jours^{*}, sur un projet d'arrêté royal 'étendant les menaces évaluées par l'organe de coordination pour l'analyse de la menace dans le cadre de la demande de reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus et des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues, en exécution de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 1^{er} juillet 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 juillet 2024.

* Par un courriel du 21 mai 2024.

*

Op 7 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd met dertig dagen^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitbreiding van de dreigingen geëvalueerd door het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse in het kader van de aanvraag tot erkenning van de plaatselijke gemeenschappen van de erkende erediensten en van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties, in uitvoering van artikel 3, tweede lid, van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 1 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 juli 2024.

* Bij e-mail van 21 mei 2024.

*

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'arrêté royal à l'examen entend trouver son fondement dans l'article 3, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 2006 'relative à l'analyse de la menace', lequel dispose comme suit :

« 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 ».

L'alinéa 5 du préambule vise « la délibération du Conseil national de sécurité [...] », qui s'avère être, selon les pièces communiquées à la section de législation, non pas une proposition mais un avis positif daté du 30 mars 2024.

Interrogée à propos de cette formalité, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Cela se fait sur proposition du Conseil des ministres après que le nationale veiligheidsraad (NVR) a donné son avis en ce sens. Le Conseil des ministres propose l'AR, sur indication du NVR. Cela n'implique pas de conflit de compétences vu que le Conseil des ministres compte tous les ministres qui sont représentés au NVR. Les services publics représentés au NVR ont également eu leur mot à dire sur ce projet d'arrêté, via le passage au CCIV, au SCIV et au NVR ».

Il apparaît en effet que l'avis positif du Conseil national de Sécurité, daté du 30 avril 2024, a précédé la décision du Conseil des ministres du 3 mai 2024 ¹.

¹ Voir en ce sens la notification de la décision du Conseil des ministres du 3 mai 2024.

Compte tenu de ce que le Conseil des ministres a proposé l'adoption de l'arrêté royal en projet « sur indication » du Conseil national de Sécurité, il peut être considéré que la formalité préalable a été valablement accomplie.

2. Le Comité permanent de Contrôle des services de renseignement et de sécurité (ci-après : le « Comité permanent R ») est l'autorité de contrôle chargée du contrôle du traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre de l'article 107, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', en vertu de l'article 128 de la même loi.

Interrogée sur l'accomplissement de cette formalité, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« Dans le cadre d'un projet d'arrêté royal, les avis du Comité P et du Comité R sont facultatifs et peuvent être demandés par le ministre compétent (art. 9, al. 7 et art. 33, al. 8 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace). Le ministre de la Justice a sollicité l'avis du Comité R et du Comité P, lesquels ont rendu un avis sur le projet le 28 mars 2024 et le 4 avril 2024. [...] ».

Si l'avis du Comité permanent R a bien été obtenu, cet avis ne peut pas être considéré comme facultatif dès lors que l'article 36, paragraphe 4, 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)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence le Comité permanent R, dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une proposition de mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Partant, l'avis du Comité permanent R sera mentionné au préambule sous la forme d'un visa, précédant celui relatif à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Ainsi qu'observé ci-avant, l'arrêté royal en projet se donne pour fondement légal, outre l'article 108 de la Constitution, l'article 3, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 2006.

Dans le rapport au Roi figure notamment la réponse suivante à l'observation formulée par le Comité permanent R dans son avis du 4 avril 2024 quant à l'attribution d'une nouvelle mission à l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (ci-après : l'« OCAM ») dans le cadre de la reconnaissance des communautés religieuses locales :

« Dans son avis rendu le 4 avril 2024, le Comité permanent R a estimé que le projet d'arrêté royal n'élargissait pas seulement le champ des menaces prises en considération pour l'évaluation de la menace mais que le projet confiait également à l'OCAM une

nouvelle mission qui consiste à fournir des avis sur une base systématique en préparation ou à l'appui d'un acte administratif très spécifique ; et que par conséquent, seule la loi était en mesure de confier pareille mission à l'OCAM.

La critique du Comité permanent R est en grande partie infondée. L'accord de coopération du 2 juillet 2008 prévoit effectivement que la reconnaissance des communautés religieuses locales fasse l'objet d'un avis préalable de l'autorité fédérale. Le projet d'arrêté royal ne doit pas être confondu avec la mission dévolue, par l'accord de coopération précité, à l'autorité fédérale. L'OCAM accomplit bien une évaluation de la menace au sens de l'article 8, alinéa 1^{er}, 2^o de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace. Le fait que l'évaluation de la menace accomplie en l'espèce par l'OCAM doit permettre à l'autorité fédérale de rendre un avis dans le cadre de la reconnaissance d'une communauté religieuse locale ne transforme pas *ipso facto* cette évaluation de la menace en 'avis', pas plus qu'il ne transforme l'évaluation de la menace de l'OCAM en une nouvelle mission légale ».

Il convient de vérifier si l'arrêté royal en projet qui, d'une part, étend la mission d'évaluation de l'OCAM à d'autres types de menaces visées à l'article 8, 1^o, de la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité' et qui, d'autre part, ne prévoit d'étendre cette mission que dans le cadre de la demande de reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus et des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues, peut être adopté sur la base de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 2006.

Sur ce point, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« La nécessité d'étendre les menaces qui doivent être évaluées dans le cadre de la procédure de reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus se fonde sur l'accord de coopération du 2 juillet 2008 modifiant l'accord de coopération du 27 mai 2004 en ce qui concerne la reconnaissance des cultes. Son article 3, § 1^{er}, alinéa 3 déclare que 'si l'avis négatif de l'autorité fédérale est fondé sur des éléments concernant la sécurité de l'État ou l'ordre public, la procédure d'établissement d'une communauté est suspendue'.

L'arrêté royal du 17 août 2018 exécutant l'article 2, premier alinéa, 2^o, g) de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace a désigné le service Laïcité et Cultes de la Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux du service public Justice, comme service d'appui de l'OCAM (la loi du 31 mai 2022 modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace a confirmé ce service dans son rôle de service d'appui de l'OCAM).

Si les services d'appui de l'OCAM ont pour obligation principale de communiquer à l'Organe de coordination les renseignements et les données à caractère personnel utiles à l'OCAM pour l'accomplissement de ses missions d'évaluation de la menace (article 6 de la loi OCAM), ces mêmes services d'appui ont également le droit de demander à l'OCAM de procéder aux évaluations de la menace qui leur sont nécessaires dans le cadre de leurs propres missions légales (article 10, § 3 de la loi OCAM).

Si l'accord de coopération du 2 juillet 2008 précité s'inscrit manifestement dans la législation applicable en matière de cultes reconnus et organisations philosophiques non confessionnelles reconnues, cette législation ne confie pas explicitement une mission d'évaluation de la menace au service Laïcité et Cultes. L'évaluation de la menace reste l'apanage de l'OCAM dont le service Laïcité et Cultes est, pour rappel, un service d'appui.

Des missions d'analyse de la menace spécifiques ont été confiées par des législations particulières à l'OCAM (c'est notamment le cas de l'analyse de la menace confiée à l'OCAM par l'article 10 de la loi relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques) avec pour conséquence notable de ne pas régler l'ensemble des aspects de la mission d'analyse/évaluation de l'OCAM tant sur le plan de l'objet et/ou de la finalité ou encore en regard du traitement des données à caractère personnel. Inscrire ces missions (d'évaluation) particulières dans le cadre de la législation relative à l'analyse de la menace aurait apporté des garanties de sécurité juridique et de cohérences dans l'exécution des missions confiées à l'OCAM. C'est dans cette optique que le présent projet d'arrêté royal a été adopté : il se fonde sur une habilitation confiée expressément au Roi, dans le domaine précis de l'évaluation de la menace. Le projet peut de la sorte s'appuyer sur un corpus de règles existant et adapté à son objet et se concentrer sur les seules particularités que doit revêtir l'évaluation de la menace dans le cadre particulier de la procédure de reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus. Transvaser la compétence d'évaluation de la menace dans la législation applicable en matière de cultes reconnus et organisations philosophiques non confessionnelles reconnues aurait contraint l'auteur du projet à doubler la législation applicable à l'évaluation de la menace au risque de disperser les missions de l'OCAM dans diverses législations qui ne sont pas nécessairement adaptées aux missions spécifiques attribuées à l'OCAM.

Pour pertinente que soit la question du Conseil d'État, nous relevons que sur ce point, l'avis du Comité R bien que critique sur le choix de l'instrument juridique (nos réactions à l'avis du Comité R sont reprises dans le Rapport au Roi du projet), ne conteste pas la légitimité d'inscrire dans la législation relative à l'analyse de la menace le présent projet ».

Les travaux préparatoires de l'article 3 de la loi du 10 juillet 2006 précisent par ailleurs ce qui suit :

« [...] En se référant à l'article 8 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, la menace est définie dans la loi comme visant toute activité susceptible 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 Comité ministériel.

[...]

Cette menace peut porter, notamment sur la population, mais aussi sur des bâtiments, des infrastructures militaires ou civiles.

Cette définition est très étendue et vise une large gamme de menaces. En conséquence il importe dans un premier temps de circonscrire les activités de l'OCAM à la menace terroriste et à la menace extrémiste telles que définies par l'article 8, 1°, b) et c), de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité étant entendu que le Roi, pourra si nécessaire étendre les domaines d'évaluation de l'OCAM à d'autres types de menaces visés par cette disposition »².

Les travaux parlementaires mentionnent encore ce qui suit :

« Dans un premier temps, cet organe se concentrera sur les menaces terroristes mais aussi extrémistes telles que définies respectivement par les articles 8, 1°, b) et c) de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2032/1, pp. 14-15.

Le projet de loi laisse cependant ouverte la possibilité d'étendre, à plus long terme, le champ d'action de cet organe à d'autres types de menaces sur la base de la définition prévue à l'article 8 de cette même loi.

Le souci du gouvernement est, en effet, de pouvoir garantir la pérennité des investissements consentis et de rendre cet instrument capable de s'adapter à l'évolution de la menace.

Le pouvoir d'étendre les missions de l'OCAM est confié au Roi, qui agira sur la proposition du Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité »³.

Il se déduit des éléments qui précèdent que, sur la base de l'habilitation prévue à l'article 3, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 2006, le Roi peut de manière ponctuelle étendre les types de menaces qui doivent être évaluées par l'OCAM au sens de l'article 8, alinéa 1^{er}, 2^o, de la même loi, en limitant l'extension de cette mission à une matière spécifique, en l'espèce celle de la reconnaissance de communautés locales de cultes reconnus et des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues.

La circonstance que cette mission de l'OCAM serait exercée de manière plus systématique dans la mesure où elle serait liée à ces procédures de demande de reconnaissance n'apparaît pas incompatible avec l'habilitation précitée, ceci relevant des modalités d'exécution de la mission d'évaluation de l'OCAM.

Toutefois, cette mission élargie est spécifique à la matière de la reconnaissance de communautés locales de cultes reconnus et des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues. Elle est à rattacher à l'obligation, pour l'autorité fédérale, de donner un avis préalable sur une telle demande en vertu de l'article 3, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 2 juillet 2008 'modifiant l'accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'Autorité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus'.

Ainsi que l'indique le rapport au Roi, « [l]e fait que l'évaluation de la menace accomplie en l'espèce par l'OCAM doit permettre à l'autorité fédérale de rendre un avis dans le cadre de la reconnaissance d'une communauté religieuse locale ne transforme pas *ipso facto* cette évaluation de la menace en 'avis', pas plus qu'il ne transforme l'évaluation de la menace de l'OCAM en une nouvelle mission légale », de sorte que l'article 3, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 2 juillet 2008 ne peut pas être considéré comme un fondement légal de l'arrêté royal en projet.

Compte tenu toutefois de la matière limitée dans le cadre de laquelle la mission d'évaluation de l'OCAM est étendue, cet accord de coopération sera mentionné au préambule, sous la forme d'un considérant.

³ Doc. parl., Chambre, 2005-2006, n° 2032/6, pp. 5-6.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

L'alinéa 3 sera omis, l'arrêté royal du 28 novembre 2006 n'étant ni modifié ni abrogé par le projet. Toutefois, l'article 2 du projet étant pour partie dérogatoire à cet arrêté royal, il convient d'en faire mention au préambule sous la forme d'un considérant.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dans la version française, les mots « confessionnelles reconnues » seront remplacés par les mots « confessionnelle reconnue ».

Article 2

Le rapport au Roi indique, concernant l'article 2, que

« [l]e présent projet établissant des règles particulières pour l'évaluation de la menace demandée dans le contexte de la reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus et des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues, ces règles se substituent aux dispositions générales de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace. Pour toutes les autres dispositions que le présent arrêté ne traite pas, ce sont les règles générales de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 précité qui s'appliquent ».

Le dispositif de l'article 2 apparaissant pour partie dérogatoire aux dispositions de l'arrêté royal du 28 novembre 2006, il convient de traduire cette intention dans le dispositif du texte en projet.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Het voorliggende koninklijk besluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 3, tweede lid, van de wet van 10 juli 2006 ‘betreffende de analyse van de dreiging’, dat als volgt luidt:

“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.”

Het vijfde lid van de aanhef verwijst naar “het besluit van de Nationale Veiligheidsraad (...)” dat, volgens de stukken die aan de afdeling Wetgeving zijn bezorgd, geen voorstel blijkt te zijn, maar een positief advies dat dateert van 30 maart 2024.

Op een vraag over dat vormvereiste heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Cela se fait sur proposition du Conseil des ministres après que le nationale veiligheidsraad (NVR) a donné son avis en ce sens. Le Conseil des ministres propose l’AR, sur indication du NVR. Cela n’implique pas de conflit de compétences vu que le Conseil des ministres compte tous les ministres qui sont représentés au NVR. Les services publics représentés au NVR ont également eu leur mot à dire sur ce projet d’arrêté, via le passage au CCIV, au SCIV et au NVR.”

Het laat zich inderdaad aanzien dat het positieve advies van de Nationale Veiligheidsraad van 30 april 2024 voorafgegaan is aan de beslissing van de Ministerraad van 3 mei 2024.¹

Gelet op het feit dat de Ministerraad op aangeven (“sur indication”) van de Nationale Veiligheidsraad heeft voorgesteld het ontworpen koninklijk besluit vast te stellen, mag ervan worden uitgegaan dat het voorafgaande vormvereiste naar behoren is vervuld.

2. Krachtens artikel 128 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ is het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna: het “Vast Comité I”) de toezichthoudende autoriteit belast met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens uitgevoerd in het kader van artikel 107, eerste lid, van die wet.

Op de vraag of aan dat vormvereiste is voldaan, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Dans le cadre d’un projet d’arrêté royal, les avis du Comité P et du Comité R sont facultatifs et peuvent être demandés par le ministre compétent (art. 9, al. 7 et art. 33, al. 8 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l’Organe de coordination pour l’analyse de la menace). Le ministre de la Justice a sollicité l’avis du Comité R et du Comité P, lesquels ont rendu un avis sur le projet le 28 mars 2024 et le 4 avril 2024. (...)”

Het advies van het Vast Comité I is inderdaad verkregen, maar het kan niet als facultatief worden beschouwd. Immers, artikel 36, lid 4, van 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 gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening alsook met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* het Vast Comité I, wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of voor een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met verwerking.

Bijgevolg moet het advies van het Vast Comité I in de aanhef worden vermeld in de vorm van een aanhefverwijzing, vóór de aanhefverwijzing naar het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

¹ Zie in die zin de notificatie van de beslissing van de Ministerraad van 3 mei 2024.

ALGEMENE OPMERKING

Zoals hierboven is opgemerkt, ontleent het ontworpen koninklijk besluit zijn rechtsgrond niet alleen aan artikel 108 van de Grondwet, maar ook aan artikel 3, tweede lid, van de wet van 10 juli 2006.

In het verslag aan de Koning staat met name het volgende antwoord dat het Vast Comité I in zijn advies van 4 april 2024 heeft gegeven over het toevertrouwen van een nieuwe opdracht aan het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (hierna: het “OCAD”) in het kader van de erkenning van de plaatselijke religieuze gemeenschappen:

“In zijn advies van 4 april 2024 was het Vast Comité I van oordeel dat het ontwerp van koninklijk besluit niet alleen een uitbreiding betekende van de reikwijdte van de dreigingen die in overweging worden genomen voor de dreigingsevaluatie, maar ook dat het ontwerp aan het OCAD een nieuwe opdracht toevertrouwde die erin bestaat om op systematische basis adviezen te verlenen ter voorbereiding of ondersteuning van een zeer specifieke bestuurshandeling; en dat, bijgevolg, enkel de wet een dergelijke opdracht aan het OCAD kon toevertrouwen.

De kritiek van het Vast Comité I is grotendeels ongegrond. Het samenwerkingsakkoord van 2 juli 2008 voorziet inderdaad dat de erkenning van plaatselijke geloofsgemeenschappen het voorwerp uitmaakt van een voorafgaand advies van de federale overheid. Het ontwerp van koninklijk besluit mag niet worden verward met de opdracht die door het hogervermelde samenwerkingsakkoord aan de federale overheid wordt toegewezen. Het OCAD voert wel degelijk een dreigingsevaluatie uit in de zin van artikel 8, eerste lid, 2° van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging. Het feit dat de dreigingsevaluatie die in dit geval door het OCAD wordt uitgevoerd, de federale overheid moet toelaten een advies te verlenen in het kader van de erkenning van een plaatselijke geloofsgemeenschap, zet deze dreigingsevaluatie niet *ipso facto* om in een ‘advies’, en evenmin maakt het van de dreigingsevaluatie van het OCAD een nieuwe wettelijke opdracht.”

Er dient te worden nagegaan of het ontworpen koninklijk besluit kan worden vastgesteld op basis van artikel 3, tweede lid, van de wet van 10 juli 2006, gegeven het feit dat het enerzijds de evaluatieopdracht van het OCAD uitbreidt tot andere soorten dreigingen, bedoeld in artikel 8, 1°, van de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’, en dat het anderzijds de uitbreiding van die opdracht enkel voorziet in het kader van de aanvraag tot erkenning van de plaatselijke gemeenschappen van de erkende erediensten en van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties.

In dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende aangegeven:

“La nécessité d'étendre les menaces qui doivent être évaluées dans le cadre de la procédure de reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus se fonde sur l'accord de coopération du 2 juillet 2008 modifiant l'accord de coopération du 27 mai 2004 en ce qui concerne la reconnaissance des cultes. Son article 3, § 1^{er}, alinéa 3 déclare que ‘si l'avis négatif de l'autorité fédérale est fondé sur des éléments concernant la sécurité de l'État ou l'ordre public, la procédure d'établissement d'une communauté est suspendue’.

L'arrêté royal du 17 août 2018 exécutant l'article 2, premier alinéa, 2°, g) de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace a désigné le service Laïcité et Cultes de la Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux du service public Justice, comme service d'appui de l'OCAM (la loi du 31 mai 2022 modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace a confirmé ce service dans son rôle de service d'appui de l'OCAM).

Si les services d'appui de l'OCAM ont pour obligation principale de communiquer à l'Organe de coordination les renseignements et les données à caractère personnel utiles à l'OCAM pour l'accomplissement de ses missions d'évaluation de la menace (article 6 de la loi OCAM), ces mêmes services d'appui ont également le droit de demander à l'OCAM de procéder aux évaluations de la menace qui leur sont nécessaires dans le cadre de leurs propres missions légales (article 10, § 3 de la loi OCAM).

Si l'accord de coopération du 2 juillet 2008 précité s'inscrit manifestement dans la législation applicable en matière de cultes reconnus et organisations philosophiques non confessionnelles reconnues, cette législation ne confie pas explicitement une mission d'évaluation de la menace au service Laïcité et Cultes. L'évaluation de la menace reste l'apanage de l'OCAM dont le service Laïcité et Cultes est, pour rappel, un service d'appui.

Des missions d'analyse de la menace spécifiques ont été confiées par des législations particulières à l'OCAM (c'est notamment le cas de l'analyse de la menace confiée à l'OCAM par l'article 10 de la loi relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques) avec pour conséquence notable de ne pas régler l'ensemble des aspects de la mission d'analyse/évaluation de l'OCAM tant sur le plan de l'objet et/ou de la finalité ou encore en regard du traitement des données à caractère personnel. Inscrire ces missions (d'évaluation) particulières dans le cadre de la législation relative à l'analyse de la menace aurait apporté des garanties de sécurité juridique et de cohérences dans l'exécution des missions confiées à l'OCAM. C'est dans cette optique que le présent projet d'arrêté royal a été adopté: il se fonde sur une habilitation confiée expressément au Roi, dans le domaine précis de l'évaluation de la menace. Le projet peut de la sorte s'appuyer sur un corpus de règles existant et adapté à son objet et se concentrer sur les seules particularités que doit revêtir l'évaluation de la menace dans le cadre particulier de la procédure de reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus. Transvaser la compétence d'évaluation de la menace dans la législation applicable en matière de cultes reconnus et organisations philosophiques non confessionnelles reconnues aurait contraint l'auteur du projet à doubler la législation applicable à l'évaluation de la menace au risque de disperser les missions de l'OCAM dans diverses législations qui ne sont pas nécessairement adaptées aux missions spécifiques attribuées à l'OCAM.

Pour pertinente que soit la question du Conseil d'État, nous relevons que sur ce point, l'avis du Comité R bien que critique sur le choix de l'instrument juridique (nos réactions à l'avis du Comité R sont reprises dans le Rapport au Roi du projet), ne conteste pas la légitimité d'inscrire dans la législation relative à l'analyse de la menace le présent projet."

In de parlementaire voorbereiding van artikel 3 van de wet van 10 juli 2006 staat voorts het volgende te lezen:

"(...) Door te verwijzen naar artikel 8 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, wordt de dreiging in de wet gedefinieerd als zijnde elke activiteit die de inwendige en uitwendige veiligheid van de Staat, de Belgische belangen en de veiligheid van de onderdanen in het buitenland of elk ander fundamenteel belang van het land zoals gedefinieerd door de Koning op voorstel van het Ministerieel Comité, zou kunnen aantasten.

(...)

De bedoelde dreiging kan in het bijzonder betrekking hebben op de bevolking, maar ook op gebouwen en militaire of burgerlijke infrastructuur.

Deze definitie is zeer ruim en beoogt een breed gamma aan bedreigingen. Het is bijgevolg in de eerste plaats belangrijk om de activiteiten van OCAM af te bakenen tot de terroristische en de extremistische dreiging, zoals die gedefinieerd werden door artikel 8, 1°, b) en c), van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, rekening houdend met het feit dat de Koning indien nodig de evaluatiedomeinen van OCAM zal kunnen uitbreiden tot andere soorten bedreigingen dan die welke beoogd zijn door deze wetsbepaling.”²

In de parlementaire voorbereiding staat ook nog het volgende:

“In eerste instantie zal dit orgaan zich concentreren op alle terroristische dreigingen, maar ook op de extremistische, zoals gedefinieerd door artikel 8, 1°, b) en c) van de wet van 30 november 1998, houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

Het wetsontwerp laat echter de mogelijkheid open om op langere termijn de actieradius van dit orgaan uit te breiden tot andere soorten dreigingen, op basis van de definitie voorzien in artikel 8 van dezelfde wet.

Het is immers de bedoeling van de regering dat men het voortbestaan van de toegestane investeringen kan garanderen en dat men dit instrument in staat stelt zich aan te passen aan de evolutie van de dreiging.

De bevoegdheid om de opdrachten van het CODA te breiden is toevertrouwd aan de Koning, die zal handelen op voorstel van het Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid.”³

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de Koning op basis van de machtiging waarin artikel 3, tweede lid, van de wet van 10 juli 2006 voorziet, op punctuele basis de soorten dreigingen kan uitbreiden die het OCAD moet evalueren in de zin van artikel 8, eerste lid, 2°, van dezelfde wet, met dien verstande dat de uitbreiding van die opdracht beperkt blijft tot een specifieke aangelegenheid, *in casu* de erkenning van plaatselijke gemeenschappen van erkende erediensten en van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties.

De omstandigheid dat die opdracht van het OCAD op meer systematische wijze zou worden uitgeoefend in zoverre ze verband houdt met die procedures voor erkenningsaanvraag, lijkt niet onverenigbaar met de voornoemde machtiging, aangezien dit onder de nadere regels voor de uitvoering van de evaluatieopdracht van het OCAD valt.

Die uitgebreide opdracht is echter specifiek voor de aangelegenheid van de erkenning van plaatselijke gemeenschappen van erkende erediensten en van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties. Ze moet in verband worden gebracht met de verplichting, voor de federale overheid, over een dergelijke aanvraag een voorafgaand advies te geven krachtens artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 2 juli 2008 ‘tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 tussen de Federale Overheid, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

² Parl.St. Kamer 2005-06, nr. 51-2032/001, 14-15.

³ Parl.St. Kamer 2005-06, nr. 51-2032/006, 5-6.

betreffende de erkenning van de erediensten, de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten, de kerkfabrieken en de instellingen belast met het beheer van de temporiën van de erkende erediensten’.

Zoals in het verslag aan de Koning wordt aangegeven, “[zet h]et feit dat de dreigingsevaluatie die in dit geval door het OCAD wordt uitgevoerd, de federale overheid moet toelaten een advies te verlenen in het kader van de erkenning van een plaatselijke geloofsgemeenschap, (...) deze dreigingsevaluatie niet *ipso facto* om in een ‘advies’, en (...) maakt het [evenmin] van de dreigingsevaluatie van het OCAD een nieuwe wettelijke opdracht”. Bijgevolg kan artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 2 juli 2008 niet worden beschouwd als een rechtsgrond van het ontworpen koninklijk besluit.

Gelet evenwel op de beperkte aangelegenheid waartoe de evaluatieopdracht van het OCAD wordt uitgebreid, moet dat samenwerkingsakkoord in de aanhef worden vermeld in de vorm van een overweging.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Het derde lid moet worden weggelaten aangezien het koninklijk besluit van 28 november 2006 bij het ontwerp noch wordt gewijzigd, noch wordt opgeheven. Doordat artikel 2 van het ontwerp echter ten dele afwijkt van dat koninklijk besluit, dient dat in de aanhef te worden vermeld in de vorm van een overweging.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In de Franse tekst moeten de woorden “*confessionnelles reconnues*” worden vervangen door de woorden “*confessionnelle reconnue*”.

Artikel 2

In het verslag aan de Koning wordt met betrekking tot artikel 2 het volgende aangegeven:

“Aangezien het onderhavig ontwerp bijzondere regels vaststelt voor de dreigingsevaluatie die wordt gevraagd in de context van de erkenning van de plaatselijke gemeenschappen van de erkende erediensten en van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties, vervangen deze regels de algemene bepalingen van het koninklijk besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging. Voor alle andere bepalingen die door het onderhavig besluit niet worden behandeld, zijn de algemene regels van het voornoemde koninklijk besluit van 28 november 2006 van toepassing.”

Aangezien het dispositief van artikel 2 ten dele lijkt af te wijken van de bepalingen van het koninklijk besluit van 28 november 2006, dient die bedoeling te worden weergegeven in het dispositief van de ontworpen tekst.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX