



ADVIES nr. 002/VCI/2021 VAN 31 MEI 2021

DE NOTIFICATIEPLICHT

Gelet op het schrijven d.d. 6 mei 2021 waarbij de Kamer van volksvertegenwoordigers bij het Vast Comité I een adviesaanvraag indient met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, met het oog op het invoeren van een actieve kennisgevingsplicht met betrekking tot bepaalde specifieke methoden voor het verzamelen van gegevens (DOC 55 1763/001).

Bevoegdheid Vast Comité I

Gelet op artikel 33, achtste lid van de Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse;

Gelet op de artikelen 73 en 95 van de Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens;

Advies van het Vast Comité I

TE WIJZIGEN RECHTSNORM

1. Het wetsvoorstel wijzigt de Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna: de Inlichtingenwet, afgekort: W.I&V).

AVIS n° 002/CPR/2021 DU 31 MAI 2021

L'OBLIGATION DE NOTIFICATION

Vu le courriel du 6 mai 2021 par lequel la Chambre des représentants introduit une demande d'avis au Comité permanent R concernant la proposition de loi modifiant la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité en vue de l'instauration d'une obligation de notification active pour certaines méthodes spécifiques de collecte de données (DOC 55 1763/001).

Compétence du Comité permanent R

Vu l'article 33, alinéa 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 ;

Vu les articles 73 et 95 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ;

Avis du Comité permanent R

NORME JURIDIQUE À MODIFIER

1. La proposition de loi modifie la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (ci-après : la Loi relative aux services de renseignement, en abrégé : L.R&S).

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

2. Het wetsvoorstel wenst in hoofdorde een ‘actieve kennisgevingsplicht’ in te voeren in hoofde van de Belgische inlichtingendiensten. Een dergelijke verplichting, ook wel gekend als de ‘(actieve) notificatieplicht’, houdt in dat de VSSE en de ADIV onder bepaalde voorwaarden uit eigen beweging een geviseerde persoon op de hoogte moeten brengen dat hij of zij het voorwerp van onderzoek is geweest, meer in het bijzonder dat in het verleden een bepaalde inlichtingenmethode op hem of haar werd toegepast. Anders gesteld, een actieve notificatieplicht betekent dat een inlichtingendienst ambtshalve haar onderzoek en informatiepositie ten aanzien van een (voormalig) geviseerde deels moet kenbaar maken.

Het wetsvoorstel beoogt ook een ‘passieve notificatieplicht’ voor de inlichtingendiensten in te voeren. Zo wordt in de voorgestelde tekst bepaald dat het hoofd van de betrokken inlichtingendienst op verzoek van iedere persoon die een persoonlijk en legitiem belang heeft en onder de Belgische rechtsmacht valt, hem onder bepaalde voorwaarden en volgens bepaalde procedures meedeelt dat op hem een van de in de artikelen 18/12, 18/14 of 18/17 W.I&V bedoelde methoden is toegepast.

3. De vraag of een Europees land de verplichting heeft om een actieve notificatieplicht in te voeren, vindt een antwoord in het EVRM, de toepasselijke rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (onlangs bijgewerkt tot Verdrag 108+¹) alsook, desgevallend, in een

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

2. La proposition de loi vise à instaurer une ‘obligation de notification active’ pour les services de renseignement belges. Une telle obligation prévoit que, sous certaines conditions, la VSSE et le SGRS informent de leur propre chef une personne visée qu’elle a fait l’objet d’une enquête, plus précisément qu’elle a fait l’objet d’une méthode de renseignement donnée dans le passé. En d’autres termes, une obligation active de notification signifie qu’un service de renseignement doit prendre l’initiative de faire connaître l’existence de son enquête et sa position d’information à l’égard d’un tiers qui était visé.

La proposition de loi vise en outre à instaurer une ‘obligation de notification passive’ pour les services de renseignement. Ainsi, le texte proposé prévoit qu’à la requête de toute personne ayant un intérêt personnel et légitime qui relève de la juridiction belge, le chef du service de renseignement concerné l’informe, moyennant certaines conditions et modalités, qu’elle a fait l’objet de l’application d’une méthode visée aux articles 18/12, 18/14 ou 18/17 L.R&S.

3. La question de savoir si un pays européen est tenu d’instaurer une obligation de notification active trouve sa réponse dans la CEDH, la jurisprudence applicable de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH), la Convention n° 108 du Conseil de l’Europe pour la protection des personnes à l’égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (récemment modernisée en Convention 108+²) et, le cas échéant, dans la Constitution et la jurisprudence applicable

¹ Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (afgekort: Verdrag 108), gewijzigd door het Protocol nr. 223 van 18 mei 2018 (afgekort: Verdrag 108+). Het Verdrag 108+ trad nog niet in voege in België (reden waarom de « + » verder tussen haakjes wordt weergegeven). Zie <https://www.coe.int/fr/web/data-protection/convention108-and-protocol>, laatst geraadpleegd op 10 mei 2021.

² Convention du Conseil de l’Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l’égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (en abrégé : Convention 108), amendée par le Protocole n° 223 du 18 mai 2018 (en abrégé : Convention 108+). La Convention 108+ n’est pas encore en vigueur en Belgique (raison pour laquelle le « + » est mis entre parenthèses dans la suite des développements). Voir <https://www.coe.int/fr/web/data-protection/convention108-and-protocol>, dernièrement consulté le 10 mai 2021.

betrokken Grondwet en de toepasselijke rechtspraak van een betrokken Grondwettelijk Hof.

De van belang zijnde grond- en mensenrechten ter zake zijn het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM), het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM, artikel 22 GW) en het recht op een effectief rechtsmiddel (artikel 13 EVRM).

4. Van belang in dit kader is dat het EVRM noch de betrokken EHRM-rechtspraak een expliciete verplichting in hoofde van de verdragspartijen bevat om te allen tijde een dergelijke *actieve* kennisgevingsplicht in te voeren. Het gewicht van zo'n plicht moet volgens het Hof wel worden afgezet tegen het geheel van de aanwezige rechtswaarborgen. Anders gesteld, een notificatieplicht kan een bijdrage leveren in het geheel aan adequate en effectieve waarborgen tegen schendingen van aan de burger toekomende grondrechten. Daarom moeten alle relevante regels van het nationale recht, met inbegrip van de regels inzake transparantie ten aanzien van de betrokkenen, worden beoordeeld. Zo besloot het Hof in zijn arrest *Kennedy v. Verenigd Koninkrijk* (18 mei 2010, nr. 26839/05) dat er ter zake geen schending was van artikel 6, §1 EVRM (recht op een eerlijk proces), artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van de privacy) noch van artikel 13 EVRM (recht op een effectief rechtsmiddel). Het Mensenrechtenhof benadrukte dat de actieve notificatie niet vereist is indien de doelstelling ervan (met name zorgen dat de bestaande interne rechtsmiddelen ook effectief kunnen aangewend worden) ook op een andere manier kan bereikt worden. *In casu* was dat het geval omdat de Britse Investigatory Powers Tribunal bevoegd is om elke klacht over een beweerde onrechtmatige inzet van bepaald interceptiemethoden te onderzoeken, los van enige notificatie.³

de la Cour constitutionnelle du pays concerné.

Les droits fondamentaux et les droits humains pertinents en la matière sont le droit à un procès équitable (article 6 CEDH), le droit à la protection de la vie privée (article 8 CEDH, article 22 de la Constitution) et le droit à un recours effectif (article 13 CEDH).

4. Ce qui importe dans ce contexte, c'est que ni la CEDH ni la jurisprudence de la CEDH en question ne contiennent une obligation explicite pour les parties contractantes d'instaurer à tout moment une telle obligation active de notification. Selon la Cour, le poids d'une telle obligation doit être mis en balance avec l'ensemble des garanties juridiques existantes. En d'autres termes, une obligation de notification peut contribuer à l'ensemble des garanties adéquates et efficaces contre les violations des droits fondamentaux auxquels les citoyens peuvent prétendre. C'est donc l'ensemble des règles pertinentes du droit national, y compris celles régissant la transparence à l'égard de la personne concernée, qui doit être évalué. Ainsi, la Cour a décidé dans son arrêt *Kennedy v. Royaume-Uni* (18 mai 2010, n° 26839/05) qu'il n'y avait en la matière aucune violation des articles 6, § 1^e CEDH (droit à un procès équitable), 8 CEDH (droit au respect de la vie privée) et 13 CEDH (droit à un recours effectif). La Cour européenne des droits de l'homme soulignait que la notification active n'était pas nécessaire si sa finalité (c'est-à-dire garantir que les recours internes existants peuvent également être utilisés de manière efficace) peut être atteinte d'une autre manière. C'était le cas ici puisque l'*Investigatory Powers Tribunal* britannique est compétent pour enquêter sur toute plainte relative à une utilisation présummément illégale de certaines méthodes d'interception, indépendamment de toute

³ Interessant in dit kader zijn eveneens de EHRM-arresten *Roman Zakharov v. Rusland* (4 december 2015, nr. 47143/06) en *Szabo and Vissy v. Hongarije* (12 januari 2016, nr. 37138/14). Hoewel het EU-recht en de rechtspraak van het Hof van Justitie niet van toepassing zijn op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (cf. artikel 4.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 72 en 276 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) kunnen de door het Hof van Justitie geformuleerde uitgangspunten een meerwaarde bieden binnen een lezing van de reikwijdte en begrenzing van hun bevoegdheden. Interessant in dit kader is bijvoorbeeld het HvJ-arrest ZZ. V. Secretary of State of the Home Department (4 juni 2013, nr. C-300/11).

notification.⁴

5. Bij Wet van 4 februari 2010 betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna: de Wet betreffende de bijzondere inlichtingenmethoden, kortweg: BIM-wet) werd voor de eerste maal een actieve kennisgevingsplicht in hoofde van de VSSE en de ADIV ingesteld. Betrokken artikel 2, §3 W.I&V werd echter vernietigd door het Grondwettelijk Hof (nr. 145/2011).

Bij Wet van 30 maart 2017 tot wijziging van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en van artikel 259bis van het Strafwetboek (kortweg: BIM-actualisatiewet) werd voor de tweede maal een dergelijke notificatieplicht wettelijk ingesteld. Betrokken artikel 2, §3 W.I&V werd evenwel opnieuw door het Grondwettelijk Hof vernietigd (nr. 41/2019).

De door de wetgever in 2010⁵ en 2017⁶ ingestelde notificatieplicht was in zeer belangrijke mate gebaseerd op de in Nederland geldende notificatieplicht.

6. Zoals de auteurs van het wetsvoorstel terecht opmerken werd artikel 2, §3 W.I&V door het Grondwettelijk Hof tweemaal vernietigd, en dit ondanks de (toenmalige) bestaande procedurele rechtswaarborgen op het moment van de inwerkingtreding van de vernietigde notificatieplicht.

In de memorie van toelichting van de BIM-actualisatiewet van 30 maart 2017 werden

5. C'est la Loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité (ci-après la Loi relative aux méthodes de recueil de renseignement, en abrégé : Loi MRD) qui a introduit pour la première fois une obligation de notification active pour la VSSE et le SGRS. L'article concerné, c'est-à-dire l'article 2, § 3 L.R&S, a cependant été annulé par la Cour constitutionnelle (n° 145/2011).

Une telle obligation de notification a été instaurée une seconde fois dans la Loi du 30 mars 2017 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal (en abrégé : Loi d'actualisation MRD). Toutefois, l'article concerné, c'est-à-dire l'article 2, § 3 L.R&S, a encore été annulé par la Cour constitutionnelle (n° 41/2019).

L'obligation de notification introduite par le législateur en 2010⁷ et 2017⁸ était basée, dans une très large mesure, sur l'obligation de notification en vigueur aux Pays-Bas.

6. Comme les auteurs de la proposition de loi l'ont fait remarquer à juste titre, la Cour constitutionnelle a annulé l'article 2, § 3 L.R&S à deux reprises, et ce malgré les garanties juridiques procédurales qui existaient au moment de l'entrée en vigueur de l'obligation de notification annulée.

L'exposé des motifs de la Loi d'actualisation MRD du 30 mars 2017 énumérait les

⁴ Sont également intéressants dans ce contexte les arrêts de la CEDH Roman Zakharov c. Russie (4 décembre 2015, n° 47143/06) et Szabo et Vissy c. Hongrie (12 janvier 2016, n° 37138/14). Bien que le droit communautaire et la jurisprudence de la Cour de justice ne s'appliquent pas aux questions relatives à la sécurité nationale (cf. article 4.2 du Traité sur l'Union européenne et articles 72 et 276 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), les principes énoncés par la Cour de justice peuvent apporter une plus-value dans le cadre d'une lecture de l'étendue et de la limitation de leurs compétences. Un exemple intéressant à cet égard est l'arrêt ZZ de la CJUE v. Secretary of State of the Home Department (4 juin 2013, n° C-300/11).

⁵ Wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, *Parl. St. Senaat* 2008-2009, nr. 4-1053/1, 11 en 35.

⁶ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en van artikel 259bis van het Strafwetboek, *Parl. St. Kamer* 2015-2016, nr. 54-2043/001, 20, 24 en 32.

⁷ Proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données des services de renseignement et de sécurité, *Doc. parl. Sénat* 2008-2009, n° 4-1053/1, 11 et 35.

⁸ Projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et de l'article 259bis du Code pénal, *Doc. parl. Chambre* 2015-2016, n° 54-2043/001, 20, 24 et 32.

volgende toezichtmechanismen opgesomd:

- het jurisdictioneel toezicht⁹ op de specifieke en uitzonderlijke methoden door het Vast Comité I;
- het onafhankelijk bestuurlijk toezicht op de specifieke en uitzonderlijke methoden door de BIM-Commissie;
- het algemeen toezicht door het Vast Comité I (externe audit, onder meer ten dienste van het federaal parlement);
- de jurisdictionele beroepsprocedures bij het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, -attesteren en -adviezen (administratief rechtscollege) en bij de Raad van State;
- de prejudiciële adviesprocedure bij het Vast Comité I in het kader van een procedure bij de correctionele instanties; en
- het inzagerecht via de (toenmalige) Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Uit de tweede vernietiging van artikel 2, §3 W.I&V dient onverkort afgeleid te worden dat het Grondwettelijk Hof de bestaande procedurele rechtswaarborgen onvoldoende achtte om het ontbreken van een actieve kennisgevingsplicht in hoofde van de inlichtingendiensten te rechtvaardigen.

7. De toelichting van het wetsvoorstel stelt echter onverkort dat er gelet op de rechtspraak van het Europees Hof en van het Grondwettelijk Hof nog steeds een plicht tot herinvoering van de actieve notificatie bestaat.

Deze stelling behoeft nuancingering. De vraag rijst of er sinds de inwerkingtreding van de Wet van 30 maart 2017, waar aldus een tweede versie van het artikel 2, §3 W.I&V werd ingericht, nieuwe procedurele rechtswaarborgen door de wetgever in het

mécanismes de contrôle suivants :

- le contrôle juridictionnel¹⁰ des méthodes spécifiques et exceptionnelles par le Comité permanent R ;
- le contrôle administratif indépendant des méthodes spécifiques et exceptionnelles par la Commission BIM ;
- le contrôle général effectué par le Comité permanent R (audit externe, entre autres au service du Parlement fédéral) ;
- les procédures de recours juridictionnelles auprès de l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité (juridiction administrative) et du Conseil d'État ;
- la procédure d'avis préjudiciel auprès du Comité permanent R dans le cadre d'une procédure auprès d'instances correctionnelles ; et
- le droit d'accès par le biais de l'ancienne Commission pour la protection de la vie privée.

Il y a lieu de déduire de la seconde annulation de l'article 2, § 3 L.R&S que la Cour constitutionnelle a considéré que les garanties juridiques procédurales existantes étaient insuffisantes pour justifier l'absence d'une obligation de notification active pour les services de renseignement.

7.Toutefois, l'exposé des motifs de la proposition de loi indique sans restriction que, compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne et de la Cour constitutionnelle, il est toujours nécessaire de réintroduire la notification active.

Cette affirmation doit être nuancée. La question se pose de savoir si, depuis l'entrée en vigueur de la Loi du 30 mars 2017, qui a donc élaboré une deuxième version de l'article 2, § 3 L.R&S, le législateur a mis en place de nouvelles garanties procédurales. Et, dans

⁹ De jurisdictionele aard van het BIM-toezicht uitgeoefend door het Vast Comité I wordt door het Grondwettelijk Hof erkent in de arresten nr. 145/2011 van 22 september 2011 (B.38.1 – B.38.2) en nr. 64/2021 van 22 april 2021 (B.2.1 – B.2.3). Eerder had ook de Raad van State zich in deze zin uitgesproken n.a.v. zijn advies op de latere BIM-wet van 4 februari 2010 (zie: *Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, 52-2128/002, p. 5).

¹⁰ La nature juridictionnelle du contrôle MRD exercé par le Comité permanent R est reconnu par la Cour constitutionnelle dans les arrêts n° 145/2011 du 22 septembre 2011 (B.38.1 – B.38.2) et n°64/2021 du 22 avril 2021 (B.2.1 – B.2.3). Le Conseil d'État s'était déjà prononcé en ce sens dans son avis sur la future Loi MPR du 4 février 2010 (voir : *Doc. parl.* Chambre, 2009-2010 – 52-2128/002, p.5).

leven werden geroepen. En zo ja, of deze afdoende zijn om te stellen dat hiermee heden voldoende wordt beantwoord aan de eisen gesteld door de betrokken rechtspraak.

8. Het Comité wenst vooreerst op te merken dat de memorie van toelichting van de wet van 30 maart 2017 noch het Grondwettelijk Hof gewag maken van de procedurele waarborgen voorzien in de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (afgekort: WOB). Nochtans kan de problematiek van de actieve notificatie eveneens gesitueerd worden binnen het recht op toegang tot bestuursdocumenten en informatie van de inlichtingendiensten, aangezien deze wetgeving, tot op zekere hoogte, kennisgeving aan de betrokkenne toelaat. Zowel de Raad van State als de Commissie Openbaarheid van Bestuur hebben immers al herhaaldelijke malen bevestigd dat de WOB van toepassing is op de VSSE en de ADIV.

Beide inlichtingendiensten staan bij de toepassing van de WOB onder de jurisdictionele controle van de Raad van de State en de bestuurlijke controle van de Commissie Openbaarheid van Bestuur.

9. Daarnaast, en in het kader van voorliggende aangelegenheid primordiaal van betekenis, dient vastgesteld te worden dat de rechtsbescherming van de burger, en dan in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op bescherming van persoonsgegevens én het recht op een effectief rechtsmiddel, sinds de Wet van 30 maart 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van gegevens (hierna: de Gegevensbeschermingswet, afgekort: GBW) omstandig is gewijzigd en toegenomen.

Niet enkel heeft de wetgever met deze wet het regelgevend kader t.a.v. de inlichtingendiensten uitgebreid en verduidelijkt (artt. 72 tot 104 GBW¹¹), er werd

l'affirmative, si ces garanties sont suffisantes pour affirmer que les exigences posées par la jurisprudence en question sont désormais suffisamment remplies.

8. Le Comité souhaite en premier lieu faire remarquer que ni l'exposé des motifs de la Loi du 30 mars 2017 ni la Cour constitutionnelle ne font référence aux garanties procédurales prévues par la Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (en abrégé : LPA). Pourtant la problématique de la notification active pourrait également être située dans le cadre du droit d'accès aux documents administratifs et aux informations des services de renseignement dès lors que, dans une certaine mesure, cette législation permettra l'information de la personne concernée. Tant le Conseil d'État que la Commission d'accès aux documents administratifs ont en effet confirmé à maintes reprises que la LPA s'applique à la VSSE et au SGRS.

Dans l'application de la LPA, les deux services de renseignement ressortissent au Conseil d'État et à la Commission d'accès aux documents administratifs.

9. En outre, et c'est primordial dans ce contexte, force est de constater que la protection juridique des citoyens, et notamment le droit à la vie privée, le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à un recours effectif, a été largement modifiée et rehaussée depuis la Loi du 30 mars 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données (ci-après : la Loi sur la protection des données, en abrégé : LPD).

Avec cette loi, le législateur a non seulement élargi et clarifié le cadre réglementaire des services de renseignement (articles 72 à 104

¹¹ Ondertitel 1 van titel 3 van de Gegevensbeschermingswet (artt. 72 tot 104 GBW) regelt de verwerking van persoonsgegevens door de VSSE en de ADIV in het kader van de uitvoering van haar opdrachten, met uitzondering van de persoonsgegevensverwerkingen in het kader van de Classificatielaw van 11 december 1998 (bv. de

ook een versterkt corrigerend toezichtmechanisme in het leven geroepen. Meer bepaald werd het Vast Comité I aangewezen als de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit (DPA) binnen het ‘nationale veiligheid’-domein¹² (door ondertitel 1 van titel 3 van de GBW, waaronder door artikel 95 GBW voor wat betreft de inlichtingendiensten).¹³

De bevoegdheid van het Comité om, als regulator van de nationale veiligheidszorg wat betreft de gegevensbescherming in dit domein, *bindende* corrigerende maatregelen te nemen ten aanzien van *alle* persoonsgegevensverwerkingen van de inlichtingendiensten¹⁷ – bv. het opleggen van een verwerkingsinstructie met het oog op de naleving ervan, een verwerkingsverbod of zelfs een gegevenswissing – gedurende zijn DPA-toezicht verschafft het Comité een beslissende stem over de rechtmatigheid van elke persoonsgegevensverwerking verricht door de inlichtingendiensten¹⁸. Sinds de GBW staat m.a.w. elke daad van informatiegaring, -behandeling, -analyse en -doorgifte alsook elke gegevensbewaring onder het corrigerend toezicht van het Comité ingeval er sprake is

LPD¹⁴), mais il a également introduit un mécanisme de contrôle correctif renforcé. Plus précisément, le Comité permanent R a été désigné comme l'autorité compétente en matière de protection des données (DPA) dans le domaine de la ‘sécurité nationale’¹⁵ (par le sous-titre 1^{er} du titre 3 LPD, y compris l'article 95 LPD en ce qui concerne les services de renseignement).¹⁶

La compétence du Comité, en tant que régulateur de la sécurité nationale en ce qui concerne la protection des données dans ce domaine, de prendre des mesures correctives *contraignantes* à l'égard de *tous* les traitements de données à caractère personnel effectués par les services de renseignement¹⁹ – par exemple en imposant une instruction de traitement en vue de la mise en conformité de celui-ci, une interdiction de traitement, voire un effacement des données – au cours de son contrôle APD confère au Comité une voix décisive sur la licéité de tout traitement de données à caractère personnel effectué par les services de renseignement²⁰. En d'autres termes, depuis la LPD, tout acte de collecte, de traitement, d'analyse et de transmission d'informations, ainsi que toute conservation

handelingen binnen het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken en veiligheidsverificaties, of als lid van het college van de Nationale Veiligheidsoverheid). Laatstgenoemde aangelegenheid wordt geregeld in ondertitel 3 van titel 3 van de Gegevensbeschermingswet (artt. 106 tot 137 GBW).

¹² De artikelen 95, 107 i.o. 128, 184 en 185 GBW, en artikel 71 GBW i.o. artikelen 44/11/3bis tot 44/11/3quinquies/2 WPA.

¹³ Zie eveneens: het Samenwerkingsprotocol tussen de Belgische federale toezichthoudende autoriteiten op het vlak van dataprotectie ‘overeenkomst tussen de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA), het Controleorgaan op de politieke informatie (COC), het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingendiensten (VCI) en het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (VCP)’.

¹⁴ Le sous-titre 1^{er} titre 3 de la Loi relative à la protection des données (articles 72 à 104 LPD) règle le traitement des données à caractère personnel par la VSSE et le SGRS dans le cadre de l'exécution de leurs missions, à l'exception des traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la Loi du 11 décembre 1998 relative à la Classification (par exemple les actes posés dans le cadre de enquêtes et des vérifications de sécurité, ou comme membre du collège de l'Autorité nationale de sécurité). Ce dernier point est traité au sous-titre 3 du titre 3 de la Loi relative à la protection des données (articles 106 à 137 LPD).

¹⁵ Les articles 95, 107 i.o. 128 et 185 LPD, et l'article 71 LPD i.o. articles 44/11/3bis à 44/11/3quinquies/2 LFP.

¹⁶ Voir également : le Protocole de coopération entre les autorités de contrôle fédérales belges en matière de protection des données ‘Accord entre l'Autorité de protection des données (APD), l'Organe de contrôle de l'information policière (C.O.C.), le Comité permanent de Contrôle des services de renseignement et de sécurité (CPR) et le Comité permanent de Contrôle des services de police (CPP)’.

¹⁷ O.g.v. artikel 51/3 van de wet van 18 juli 1991 ‘tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse’.

¹⁸ Terwijl de voorgestelde notificatieverplichting slechts drie uitzonderlijke inlichtingenmethoden van de inlichtingendiensten beoogt.

¹⁹ Sur la base de l'article 51/3 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.

²⁰ Alors que les obligations de notification envisagées ne visent que trois méthodes exceptionnelles de recueil de données par les services de renseignement.

van een persoonsgegevensverwerking. Gelet op de ruime verdragsrechtelijke invulling van het begrip ‘verwerking van persoonsgegevens’ (*cf.* artikel 8 EVRM *i.o.* Verdrag nr. 108(+)) staan zodoende alle persoonsgegevensverwerkingen verricht door de inlichtingendiensten onder het DPA-toezicht van het Comité.

Vanuit Europees perspectief neemt het Vast Comité I hierbij een unieke (en binnen de inlichtingengemeenschap verregaande) positie in.

10. In zijn rol van gegevensbeschermingsautoriteit treedt het Vast Comité I ofwel op uit eigen beweging, ofwel op verzoek van een andere gegevensbeschermingsautoriteit, ofwel op verzoek van elke betrokkenen (art. 51/1 Toezichtwet van 18 juli 1991²¹).

Betekenisvol in het licht van het recht op een effectief rechtsmiddel is dat – in tegenstelling tot bij de uitoefening van het (reeds gedurende de arresten van het Grondwettelijk Hof bestaande) BIM-klachtenrecht²³ – waarbij een klacht de grieven dient te vermelden van de verzoeker die tevens een persoonlijk en rechtmatig belang moet kunnen aantonen – er bij de uitoefening van het verzoek bedoeld in artikel 51/2 Toezichtwet geen dergelijke formele voorwaarden vereist worden: “*Om ontvankelijk te zijn, is het verzoek geschreven, gedateerd, ondertekend en met redenen omkleed en rechtvaardigt het de identiteit van de betrokkenen*”. In de praktijk heeft het Comité een zeer soepele houding aangenomen wat betreft de motiveringsplicht. Het zeer laagdrempelige karakter van dit verzoekrecht, gekoppeld aan de versterkte bevoegdheden van het Vast Comité I, verhoogt significant het recht op toegang tot een effectief rechtsmiddel. In tegenstelling tot de situatie van voor de Gegevensbeschermingswet, is het

de données, est soumis au contrôle correctif du Comité lorsqu'il s'agit de traitement de données à caractère personnel. Compte tenu de l'interprétation large donnée par les traités à la notion de ‘traitement de données à caractère personnel’ (*cf.* article 8 de la CEDH, *i.o.* Convention n° 108(+)) tous les traitements de données à caractère personnel effectués par les services de renseignement sont soumis au contrôle APD du Comité.

Dans une perspective européenne, le Comité permanent R occupe à cet égard une position unique (et de grande portée au sein de la communauté du renseignement).

10. En sa qualité d'autorité de protection des données, le Comité permanent R agit soit d'initiative, soit à la demande d'une autre autorité de protection de données, ou encore à la requête de toute personne concernée. (art. 51/1 Loi Contrôle du 18 juillet 1991²²).

Ce qui est significatif à la lumière du droit à un recours effectif, c'est que – contrairement à l'exercice du droit à introduire une plainte MRD²⁴ (qui existait déjà à l'époque des arrêts de la Cour constitutionnelle), où une plainte doit énoncer les griefs du requérant, qui doit également pouvoir démontrer un intérêt personnel et légitime – aucune condition formelle de ce type n'est requise lors de l'introduction de la demande visée à l'article 51/2 de la Loi Contrôle : « *Pour être recevable, la requête est écrite, datée, signée et motivée, et justifier de l'identité de la personne concernée* ». Et dans la pratique, le Comité adopte une approche très souple quant à l'exigence de motivation. Ce seuil d'exigence très bas de ce droit à la requête, couplé à des pouvoirs renforcés du Comité permanent R, augmente significativement le droit à un recours effectif. Contrairement à la situation antérieure à la Loi relative à la protection des données, le droit à un recours effectif est sensiblement amélioré (dans le même sens :

²¹ Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse.

²² Loi du 18 juillet organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace.

²³ Bedoeld in artikel 43/4, eerste lid, derde streepje W.I&V.

²⁴ Visé à l'article 43/4, alinéa 1^{er}, troisième tiret L.R&S.

recht op toegang tot een effectief rechtsmiddel gevoelig verbeterd (in dezelfde zin: het arrest Kennedy v. Verenigd Koninkrijk, *supra*). Een dergelijke vaststelling is onverkort van belang bij een (her)beoordeling of de procedurele rechtswaarborgen afdoende zijn om te besluiten of er al dan niet een verplichting in hoofde van de wetgever bestaat om een actieve kennisgevingsplicht in te voeren.

11. In het licht van deze vaststelling is het Vast Comité I van oordeel dat er geen verdragsrechtelijke verplichting bestaat in hoofde van de federale wetgever om een actieve kennisgevingsplicht in te voeren, op voorwaarde dat enerzijds in het voorstel een verplichting tot passieve kennisgeving wordt opgenomen daarbij rekening houdend met de opmerkingen van het Comité, en dat anderzijds de bevoegdheid van het Vast Comité I op het gebied van transparantie wordt versterkt.²⁵ De bekragting van het Verdrag 108+, dat de regels inzake gegevensbescherming aanscherpt, zal, op lange termijn, een bijkomende reden zijn om de verplichting tot actieve kennisgeving als niet nodig te beschouwen.

Met andere woorden, gezien het Verdrag 108(+), het EVRM en de rechtspraak van het EHRM transparantie vereisen, zijn de bovengenoemde maatregelen doeltreffender dan een actieve kennisgevingsplicht, dewelke niet noodzakelijk blijkt. Volgens het Comité zal de versterking van zijn bevoegdheden na de goedkeuring van de GBW in 2018, in combinatie met de invoering van een systeem van passieve kennisgeving²⁷ waarin dit voorstel voorziet, voldoen aan de transparantievereiste uit hoofde van het internationaal recht.

Niettemin wenst het Comité hier wel onmiddellijk aan toe te voegen en te benadrukken dat het de federale wetgever in België steeds vrijstaat om een dergelijke

l'arrêt Kennedy v. Royaume-Uni, *supra*). Une telle constatation est tout à fait pertinente pour (ré)évaluer si les garanties juridiques procédurales sont suffisantes pour décider s'il existe ou non une obligation pour le législateur d'instaurer une obligation de notification active.

11. À la lumière de cette constatation, le Comité permanent R considère que le législateur fédéral n'a pas d'obligation conventionnelle d'instaurer une obligation de notification active, pour autant que d'une part, la proposition introduise bien une obligation de notification *passive* compte tenu des commentaires du Comité, et que d'autre part, le pouvoir du Comité permanent R en termes de transparence soit renforcé²⁶. La ratification de la Convention 108+ qui renforce les règles de protection des données constituera également, à terme, une raison supplémentaire de considérer que l'obligation de notification active n'est pas nécessaire.

En d'autres termes, si la Convention 108(+), la CEDH et la jurisprudence de la CEDH obligent à la transparence, les mesures précitées sont plus efficaces qu'une obligation de notification active qui n'apparaîtrait pas nécessaire. De l'avis du Comité, le renforcement de ses attributions consécutif à l'adoption de la LPD en 2018, conjugué à la mise en place d'un système de notification passive²⁸ prévue par la présente proposition rencontrera l'exigence de transparence issue du droit international.

Néanmoins, le Comité souhaite d'emblée ajouter et souligner que, le législateur fédéral en Belgique est toujours libre d'instaurer un

²⁵ Zie de hiernavolgende besprekking over passieve notificatie: dit verwijst naar de mogelijkheid dat het Comité kan besluiten bepaalde informatie onder bepaalde voorwaarden aan de betrokkenen mee te delen.

²⁶ Voir les développements ci-après dans le cadre des notifications passives : l'on vise ici la possibilité pour le Comité de pouvoir décider de communiquer certaines informations à la personne concernée, moyennant certaines modalités.

²⁷ Rekening houdend met de opmerkingen in dit advies.

²⁸ Prenant en considération les observations formulées dans le présent avis.

regeling desondanks in te voeren.²⁹ Ook in Nederland was overigens zowel de wetgever³¹ als de Commissie van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten³² de mening toebedeeld dat aldaar geen EVRM-verplichting tot invoering van een actieve notificatieplicht bestond. Desondanks vond de Nederlandse wetgever dat er toch afdoende politieke redenen voorhanden waren voor de creatie van een actieve kennisgevingsplicht (voor bepaalde methoden bestond daarenboven een grondwettelijke plicht om een notificatieregeling uit te werken³³).

12. Er kan tot slot lering getrokken worden uit de betrokken ervaringen van de Nederlandse Commissie van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD), een onafhankelijk controleorgaan dat sterk vergelijkbaar is met het Vast Comité I. Een dergelijke blik is gerechtvaardigd gezien, zoals reeds vermeld, de in de Inlichtingenwet in 2010 en 2017 ingestelde actieve notificatieplicht in belangrijke mate gebaseerd was op de in Nederland van toepassing zijnde notificatieplicht, alsook gezien de notificatieregeling in voorliggend wetsvoorstel hierop opnieuw verder bouwt.

In een toezichtonderzoek³⁷ uit 2010 kwam de CTIVD o.m. tot volgende, voor voorliggend advies relevante vaststellingen:

1/ “De Commissie stelt vast dat de tenuitvoerlegging van de notificatieplicht een aanzienlijk beslag legt op de capaciteit van de AIVD en dat dit in toekomst zeer waarschijnlijk

tel mécanisme.³⁰

Aux Pays-Bas également, tant le législateur³⁴ que la *Commissie van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten*³⁵ étaient d'avis qu'il n'y avait aucune obligation au regard de la CEDH, d'introduire une obligation de notification active. Le législateur néerlandais a néanmoins estimé que des raisons politiques suffisantes justifiaient l'instauration d'une obligation de notification active (pour certaines méthodes, il y avait une obligation constitutionnelle d'élaborer une réglementation en matière de notification³⁶).

12. Enfin, des leçons peuvent être tirées des expériences pertinentes de la *Commissie van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten* néerlandais (CTIVD), un organe de contrôle indépendant qui est très similaire au Comité permanent R. Une telle approche se justifie étant donné que, d'une part, l'obligation de notification active instaurée dans la Loi relative aux services de renseignement en 2010 et 2017 était largement basée sur l'obligation de notification applicable aux Pays-Bas (*supra*) et, d'autre part, que la réglementation en matière de notification dans la présente proposition de loi s'appuie à nouveau sur cette dernière.

Dans une enquête de contrôle³⁸ de 2010, le CTIVD est notamment parvenu aux conclusions suivantes, qui sont pertinentes pour le présent avis :

1/ « *La Commission constate que la mise en œuvre de l'obligation de notification fait peser une charge considérable sur les capacités de l'AIVD, et qu'il est très probable que cette*

²⁹ Een beslissing tot invoering van (een of andere vorm van) actieve kennisgevingsplicht werd zodoende genomen in 6 van 47 lidstaten van de Raad van Europa.

³⁰ Une décision d'introduire (une certaine forme) d'obligation de notification active a donc été prise dans 6 des 47 États membres du Conseil de l'Europe.

³¹ Memorie van toelichting bij de WIV 2017, pag. 50 ev. en CTIVD-rapport nr. 24 (2010), blz. 3.

³² CTIVD-rapport nr. 24 (2010), blz. 27.

³³ De notificatieplicht wordt er gekoppeld aan de notificatieplicht voortvloeiende uit artikel 12 (binnendringen in een woning tegen de wil van de bewoner) en artikel 13 (schending van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim) van de Nederlandse Grondwet.

³⁴ Exposé des motifs de la WIV 2017, p. 50 et suiv. et rapport du CTIVD n°24 (2010), p. 3.

³⁵ Rapport du CTIVD n°24 (2010), p. 27.

³⁶ L'obligation de notification est liée à l'obligation de notification découlant de l'article 12 (effraction d'un logement contre la volonté de l'occupant) et de l'article 13 (violation du secret des lettres, téléphones et télégraphes) de la Constitution néerlandaise.

³⁷ CTIVD-rapport nr. 24 (2010), page. 27.

³⁸ Rapport du CTIVD n° 24 (2010), p. 27.

alleen maar zal toenemen.”.

Een dergelijke vaststelling heeft zonder meer ook zijn belang bij een invoering van een notificatieplicht in hoofde van de VSSE en de ADIV. Het Comité beveelt daarom aan om bij een invoering van de actieve notificatieplicht beide inlichtingendiensten te voorzien van bijkomende middelen. Zonder deze bijkomende middelen zal een invoering ofwel invloed hebben op de huidige strategische en operationele prioriteitenstelling van zowel de VSSE als van de ADIV, ofwel weinig uitvoerbaar zijn.

2/ “*De Commissie*” – de CTIVD aldus – “*is van oordeel dat uit het EVRM en de relevante rechtspraak van het EHRM hieromtrent niet explicet een actieve notificatieplicht kan worden afgeleid en dat het gewicht van zo’n plicht moet worden afgezet tegen het geheel van overigens aanwezige rechtswaarborgen. De Commissie wijst in dit kader op de voor de burger reeds openstaande rechtsmiddelen zoals het indienen van een klacht naar aanleiding van vermeend onbehoorlijk optreden door de AIVD en de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek tot kennismeming van door de AIVD verwerkte persoonsgegevens. De Commissie tekent hierbij aan dat bij de behandeling van een dergelijk verzoek om kennismeming dezelfde uitgangspunten dienen te gelden als die ten grondslag liggen aan de notificatieplicht. Het gaat hierbij dus om de meerwaarde van de notificatieplicht voor het Nederlandse systeem van rechtsbescherming. In dit verband kan ook de vraag worden gesteld of de kosten van de tenuitvoerlegging van de notificatieplicht opwegen tegen de baten. Het gaat hierbij echter om het maken van afwegingen waartoe niet de Commissie, maar de wetgever geroepen is.”.*

Het Vast Comité I onderschrijft voormelde. Er wordt erkend dat de notificatieplicht een bepaalde waarde kan betekenen binnen de rechtsbescherming. Desalniettemin kan, vanuit effectiviteitsoogpunt, vastgesteld

charge ne cessera de s'accroître à l'avenir. ».³⁹

Une telle constatation a sans doute aussi son importance dans le cadre de l'introduction d'une obligation de notification pour la VSSE et le SGRS. Le Comité recommande donc que des moyens supplémentaires soient alloués aux deux services de renseignement en cas d'instauration d'une telle obligation. Sans ces ressources supplémentaires, l'introduction d'une obligation de notification active affectera les priorités stratégiques et opérationnelles actuelles de la VSSE et du SGRS ou sera difficile à mettre en œuvre.

2/ Selon le CTIVD, « *[I]a Commission est d'avis qu'une obligation de notification active ne peut être explicitement déduite de la CEDH et de la jurisprudence pertinente de la CEDH, et que le poids d'une telle obligation doit être mis en balance avec l'ensemble des autres garanties juridiques existantes. Dans ce cadre, la Commission attire l'attention sur les recours juridiques dont disposent les membres du public, tels que le droit de déposer une plainte suite à une intervention présumée inappropriée de l'AIVD et la possibilité d'introduire une demande en vue de prendre connaissance des informations à caractère personnel traitées par le service. Lors de l'examen d'une telle demande, la Commission rappelle que les mêmes principes doivent s'appliquer que ceux qui régissent l'obligation de notification. Il est question ici de la valeur ajoutée de l'obligation de notification pour le système néerlandais de protection juridique. Dans ce contexte, l'on peut également se demander si les coûts de la mise en œuvre de l'obligation de notification sont supérieurs aux avantages. Toutefois, il s'agit de procéder à des évaluations qui ne relèvent pas de la responsabilité de la Commission, mais du législateur. ».⁴⁰*

Le Comité permanent R souscrit à ce qui précède. Il reconnaît que l'obligation de notification peut avoir une certaine valeur dans le contexte de la protection juridique. Néanmoins, du point de vue de l'efficacité,

³⁹ Traduction libre.

⁴⁰ Traduction libre.

worden dat er meer optimale procedurele rechtswaarborgen voorhanden (kunnen) zijn om de rechtsbescherming van de burger in te richten (zie opgesomde rechtswaarborgen in CTIVD-rapport en voorgaande beschouwingen).

Over het voorliggend wetsvoorstel kan het Vast Comité I volgende opmerkingen en aanbevelingen formuleren.

ACTIEVE NOTIFICATIE (ONTWORPEN ARTIKEL 2, §3 W.I&V)

Koppeling aan bepaalde BIM-methoden

13. De notificatieplicht uitgewerkt in het ontworpen artikel 2, §3 W.I&V wordt gekoppeld aan een aantal, limitatief opgesomde BIM-methoden. Meer in het bijzonder betreft het de methoden geregeld in de artikelen 18/12 (m.n. doorzoeken van niet voor het publiek toegankelijke plaatsen), 18/14 (m.n. openen en kennismeten van post) en 18/17 (m.n. onderscheppen en kennismeten van privé-communicatie).^{41 42}

I'on peut constater qu'il existe (ou peut exister) des garanties juridiques procédurales plus optimales pour organiser la protection juridique du citoyen (voir les garanties juridiques énumérées dans le rapport du CTIVD et les développements précédents).

Le Comité permanent R peut formuler les commentaires et les recommandations suivants sur la présente proposition de loi.

NOTIFICATIONS ACTIVES (PROJET D'ARTICLE 2, § 3 L.R&S)

Lien avec certaines MRD

13. L'obligation de notification, telle que développée à l'article 2, § 3 L.R&S, est liée à un certain nombre de MRD énumérées limitativement. Il s'agit plus précisément des méthodes réglées dans les articles 18/12 (à savoir les inspections dans des lieux non accessibles au public), 18/14 (à savoir l'ouverture et la prise de connaissance de courriers) et 18/17 (à savoir l'interception et la prise de connaissance de communications privées).^{43 44}

⁴¹ Hetzelfde geldt voor wat betreft artikel 2,§4 van het voorstel.

Sommige beschouwingen betreffende artikel 2, §3, zijn *mutatis mutandi* van toepassing op artikel 2, §4, dat ernaar verwijst. In het kader van deze afdeling (van toepassing op actieve kennisgevingen) worden soms bepaalde nuances of verduidelijkingen betreffende passieve kennisgevingen in de tekst of in een voetnoot opgenomen.

⁴² Het Comité kan de volgende cijfers verstrekken voor de drie onderzochte uitzonderlijke methoden (deze cijfers zullen worden bekendgemaakt in het volgende activiteitenverslag van het Comité voor het jaar 2020). Het houdt zich ter beschikking van de Kamer om een volledig statistisch overzicht te geven van de toepassing van de andere uitzonderlijke en specifieke methoden.

2020	Aantal toelatingen VSSE	Aantal toelatingen ADIV
Al dan niet met behulp van technische middelen niet voor het publiek toegankelijke plaatsen doorzoeken, evenals al dan niet vergrendelde voorwerpen die zich daar bevinden (art. 18/12 W.I&V)	8	0
Openmaken en kennismeten van al dan niet aan een postoperator toevertrouwde post (art. 18/14 W.I&V)	11	0
Afluisteren, kennismeten en opnemen van communicaties (art. 18/17 W.I&V)	223	39
TOTAAL	242	39

⁴³ Le même constat s'impose d'ailleurs pour l'art.2§4 en projet.

Certains développements concernant l'article 2§3 s'appliquent *mutatis mutandi* à l'article 2§4 qui y réfère. Dans le cadre de la présente section (applicable aux notifications actives), certaines nuances ou précisions concernant les notifications passives sont parfois apportées dans le texte ou en note infrapaginale.

⁴⁴ Le Comité est en mesure de fournir les chiffres suivants relatifs aux trois méthodes exceptionnelles envisagées (ces chiffres seront publiés dans le prochain rapport du Comité relatif à l'année 2020). Il se tient à la disposition de la

Het Comité vindt geen verklaring waarom de opstellers van het voorstel de werkingssfeer van de voorgestelde bepaling tot deze drie methoden hebben beperkt. Zij werden door de opstellers waarschijnlijk beschouwd als het meest intrusief op de privacy. Hoewel het bijzonder intringend karakter van deze methoden niet te ontkennen valt, wil het Comité benadrukken dat de andere uitzonderlijke methoden uiteraard even intrusief zijn. Wat de mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer betreft, kan bijvoorbeeld een langdurige observatie van de bewegingen van een doelwit op openbare plaatsen, van activiteiten op het internet of het beroep doen op menselijke bronnen⁴⁵ (gewone methoden) daarnaast soms intringender zijn dan het kortstondig afluisteren van telefoons (uitzonderlijke methode).

Concluderend adviseert het Vast Comité I de opstellers van het voorstel nader toe te lichten waarom de werkingssfeer van de voorgestelde bepaling tot deze drie uitzonderlijke methoden is beperkt. Weliswaar wordt in de rechtspraak van het EHRM op dit gebied voornamelijk het afluisteren van communicatie *sensu lato* getoetst, maar dat is waarschijnlijk te wijten aan het feit dat voornamelijk dit soort zaken aan het EHRM werden voorgelegd.

Anderzijds valt uit de tekst van het wetsvoorstel noch uit de toelichting ervan af te leiden of de machtiging of de daadwerkelijke uitvoering van deze methoden afdoende is om ter zake een notificatieplicht te creëren of als

Le Comité ne trouve aucune explication quant aux raisons qui ont conduit les auteurs de la proposition à limiter le champ d'application de la disposition en projet à ces trois méthodes. Elles ont probablement été perçues par les auteurs comme les plus intrusives dans la vie privée. Si le caractère particulièrement intrusif de ces méthodes est indéniable, le Comité souhaite mettre en avant que les autres méthodes exceptionnelles le sont également évidemment. En outre, du point de vue du degré d'intrusion dans la vie privée, par exemple, une observation de longue durée d'une cible dans ses déplacements dans des lieux publics ou dans l'activité qu'elle mène via internet, ou avoir recours à des sources humaines⁴⁶ (méthodes ordinaires) peut être parfois plus intrusive qu'une écoute téléphonique de courte durée (méthode exceptionnelle).

En conclusion, le Comité permanent R avise les auteurs de la proposition de développer plus amplement la raison pour laquelle le champ d'application de la disposition envisagée a été limité à ces trois méthodes exceptionnelles. Certes, on constate que la jurisprudence de la CEDH en la matière soumet principalement l'écoute de communications *sensu lato* à son contrôle, mais ceci est probablement dû au fait que ce type de dossiers lui a été majoritairement soumis.

D'autre part, il ne ressort ni du texte de la proposition de loi ni de l'exposé des motifs si l'autorisation ou la mise en œuvre effective de ces méthodes suffit à créer une obligation de notification ou si leur utilisation doit avoir

Chambre pour fournir une vue statistique exhaustive concernant la mise en œuvre des autres méthodes exceptionnelles et des méthodes spécifiques.

2020	Nombre d'autorisations VSSE	Nombre d'autorisations SGRS
Inspecter, à l'aide ou non de moyens techniques, des lieux non accessibles au public, ainsi que l'inspection du contenu d'objets verrouillés ou non qui s'y trouvent (art. 18/12 L.R&S)	8	0
Ouvrir et prendre connaissance du courrier confié ou non à un opérateur postal (art. 18/14 L.R&S)	11	0
Écouter, prendre connaissance et enregistrer des communications (art. 18/17 L.R&S)	223	39
TOTAL	242	39

⁴⁵ Met dien verstande dat de bescherming van bronnen specifieke aandacht vereist.

⁴⁶ Etant entendu que la protection des sources nécessite une attention spécifique.

het gebruik ervan enige gegevens moet hebben opgeleverd. Het Comité beveelt aan om op deze vraag gedurende de parlementaire besprekking een antwoord te formuleren.

Vergelijking met de strafprocedure

14. Het Comité stelt vast dat in de Belgische regelgeving ook een actieve kennisgevingsplicht bestaat binnen de strafprocedure en meer bepaald voor wat betreft de bevoegdheid “*onderscheppen, kennismeten, doorzoeken en opnemen van niet voor publiek toegankelijke communicatie of gegevens van een informaticasysteem of een deel ervan*”. Bekijken vanuit de Inlichtingenwet komt dit neer op de methoden bedoeld in artikel 18/16 W.I&V (m.n. binnendringen in een informaticasysteem) en artikel 18/17 W.I&V (m.n. onderscheppen, kennismeten en registreren van privé-communicatie). Het wetsvoorstel bevat enkel een notificatieplicht voor de methode bedoeld in artikel 18/17. Dit onderscheid met het strafrecht moet worden verduidelijkt, aangezien het inlichtingenwerk een andere finaliteit dan de gerechtelijke finaliteit kan hebben.

Wat de strafprocedure betreft, stelt artikel 90novies Sv:

“Uiterlijk vijftien dagen nadat de beslissing over de regeling van de rechtspleging definitief is geworden of nadat de dagvaarding bedoeld in artikel 524bis , § 6, ter griffie van de rechtbank of het hof werd neergelegd, stelt de griffier, op vordering van de procureur des Konings of in voorkomend geval van de procureur-generaal, iedere persoon ten aanzien van wie een maatregel bedoeld in artikel 90ter is genomen, schriftelijk in kennis van de aard van die maatregel en van de dagen waarop deze is uitgevoerd, tenzij diens identiteit of woonplaats redelijkerwijze niet achterhaald kunnen worden.”.

In het licht van deze bepaling stelt het Comité zich de vraag of er door de invoering van een actieve notificatieplicht in hoofde van de inlichtingendiensten geen ongelijke

fourni des données. Le Comité recommande de répondre à cette question lors de la discussion parlementaire.

Comparaison avec la procédure pénale

14. Le Comité note qu'en droit belge, il existe également une obligation de notification active dans le cadre de la procédure pénale, et plus particulièrement en ce qui concerne la compétence d'« *intercepter, prendre connaissance, explorer et enregistrer des communications non accessibles au public ou des données d'un système informatique ou d'une partie de celui-ci* ». Sous l'angle de la Loi relative aux services de renseignement, il s'agit des méthodes visées à l'article 18/16 L.R&S (à savoir l'intrusion dans un système informatique) et à l'article 18/17 L.R&S (à savoir l'interception, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications privées). La proposition de loi prévoit uniquement une obligation de notification pour la méthode visée à l'article 18/17. Cette distinction avec le droit pénal doit être explicitée, étant entendu que le travail de renseignement a une finalité qui peut être distincte de la finalité judiciaire.

En ce qui concerne la procédure pénale, l'article 90novies CIC stipule que :

“Au plus tard quinze jours après le moment où la décision sur le règlement de la procédure est devenue définitive ou après que la citation visée à l'article 524bis , § 6, a été déposée au greffe du tribunal ou de la cour, le greffier avise par écrit, sur réquisition du procureur du Roi ou, le cas échéant, du procureur général, toute personne ayant fait l'objet d'une mesure visée par l'article 90ter, de la nature de ladite mesure et des dates auxquelles elle a été exécutée, sauf si son identité ou son adresse ne peuvent raisonnablement pas être retrouvées retrouvée. ».

À la lumière de cette disposition, le Comité se demande si l'instauration d'une obligation de notification active pour les services de renseignement ne risque pas de créer une

behandeling wordt gecreëerd tussen het inlichtingenwerk enerzijds en het gerechtelijk werk anderzijds. De strafprocedure bevat namelijk geen actieve notificatieplicht voor de ‘doorzoeking van niet voor het publiek toegankelijke plaatsen’ noch voor ‘het openen en kennismeten van post’.

Het Comité kon overigens geen gegevens terugvinden over de concrete toepassing van deze strafprocedurele actieve notificatie voor wat betreft de onderscheppen, kennismeten en registreren van privé-communicatie.

Weigeringsgronden

15. Vooreerst vraagt het Comité zich af of het niet beter zou zijn om, omwille van de coherentie, de procedureregels voor de toegang tot gegevens die door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden verwerkt, alsook de terminologie die wordt gebruikt voor alle weigeringsgronden die reeds in de talrijke wetten op het gebied van de nationale veiligheid zijn opgenomen, te harmoniseren.⁴⁷

16. Wat de weigeringsgronden betreft, mag een actieve notificatie⁴⁹, krachtens de betrokken EHRM-rechtspraak, niet de lange termijndoelstellingen van een (inlichtingen)onderzoek in gevaar brengen die ten grondslag liggen aan de inzet van een geheime bijzondere onderzoeksbevoegdheid. Ook mag notificatie niet de rechtmatige belangen van de inlichtingendienst in gevaar brengen, zoals de geheimhouding van de bronnen, de werkwijze en het actuele kennisniveau van de inlichtingendienst. Het Comité brengt in herinnering dat dit

inégalité de traitement entre le travail de renseignement, d'une part, et le travail judiciaire, d'autre part. La procédure pénale ne prévoit pas d'obligation de notification active pour ‘l'inspection de lieux non accessibles au public’ ou pour ‘l'ouverture et la prise de connaissance de courrier postal’. Le Comité n'a par ailleurs pu retrouver aucune donnée sur l'application effective de cette procédure pénale en matière d'interception, de prise de connaissance et d'enregistrement de communications privées.

Motifs de refus

15. A titre liminaire, le Comité s'interroge s'il n'y a pas lieu, pour des raisons de cohérence, d'harmoniser les règles de procédure permettant d'accéder aux données traitées par les services de renseignement et de sécurité et la terminologie entre tous les motifs de refus de communication d'informations déjà prévus par de multiples législations applicables dans le domaine de la sécurité nationale.⁴⁸

16. En ce qui concerne les motifs de refus, dans les limites permises par la jurisprudence de la CEDH, la notification active⁵¹ ne doit pas compromettre les objectifs à long terme d'une enquête (de renseignement) qui sous-tendent l'utilisation d'une compétence d'enquête secrète particulière. La notification ne doit pas non plus mettre en péril les intérêts légitimes du service de renseignement, tels que le secret des sources, la méthode de travail et le niveau actuel des connaissances du service de renseignement. Le Comité souligne que ce critère de ‘mise en péril’⁵² doit être traduit de

⁴⁷ Artikel 6 van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (WOB) ; artikelen 22, 5^e lid, 22^{quater}, 1^e lid en 22^{quinquies}/1, §2, 2^e lid van de Wet 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (W.C&VM) ; artikel 43/5§, 3 W.I&V en artikel 5, §3 van de Wet tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (W.Beroepsogaan).

⁴⁸ Article 6 Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (LPA) ; Art. 22, al.5, 22^{quater}, al 1.et 22^{quinquies}/1§2, al.2 Loi 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (L.C.&HS) ; art. 43/5§3 Loi organique des services de renseignements et de sécurité (L.R&S) et art. 5§3 Loi portant création d'un Organe de recours en matière d'habilitations, attestations et avis de sécurité (L. Organe de recours).

⁴⁹ Eenzelfde opmerking geldt voor de passieve notificatie (zie infra).

⁵¹ La même observation vaut pour la notification passive (voir infra).

⁵² Vient de ‘to jeopardise’, c'est-à-dire mettre en péril, compromettre, entraver.

zogenaamde '*jeopardise*'-criterium⁵⁰ een afdoende nationaalrechtelijke vertaling behoeft in het ontworpen artikel 2, §3 om een evenwichtige balans te kunnen bewerkstelligen tussen de bescherming van de nationale veiligheid en de bescherming van de rechten van de burger.

In concreto beveelt het Comité vooreerst aan om de weigeringsgronden voorzien in het ontworpen artikel 2, §3 (en onrechtstreeks in het ontworpen artikel 2, §4) aan te passen, minstens te lezen overeenkomstig het '*jeopardise*'-criterium.

17. Het Comité beveelt aan om de weigeringsgrond bedoeld in het ontworpen artikel 2, §3, eerste lid, 1° W.I&V, zijnde "*door de kennisgeving geen schade kan worden toegebracht aan een inlichtingenonderzoek*", nader te verduidelijken. Actueel heeft het begrip "*inlichtingenonderzoek*" geen wettelijke noch reglementaire invulling waardoor de draagwijdte van voorliggende weigeringsgrond voor meerdere lezingen vatbaar is. Zo kunnen onderzoeken gevoerd worden naar personen, naar groeperingen, netwerken, activiteiten, plaatsen, fenomenen, edm. Het Comité onderschrijft bij een dergelijke verduidelijking wel het standpunt dat, indien de betrokken gegevens nog relevant zijn voor "een" inlichtingenonderzoek – lees: niet enkel het onderzoek waarin betrokkenen zich situeert – een weigering van de notificatie gerechtvaardigd is. Er kunnen zich immers verbanden voordoen tussen verschillende (deel)onderzoeken. Om deze reden ook onderschrijft het Comité de keuze van de auteurs van het wetsvoorstel om niet terug te grijpen naar de initiële in 2010 gedane keuze om deze uitzondering te beperken als "*dat met de betrekking tot de aanvrager sinds het einde van de methode geen nieuwe gegevens werden verzameld*". Deze bepaling houdt volgens het Vast Comité I immers onvoldoende rekening met de aard van het inlichtingenwerk.

Het kan volgens het Comité wel geenszins de bedoeling zijn dat een onderzoek dermate

manière adéquate en droit national dans le projet d'article 2, § 3 afin de trouver un équilibre entre la protection de la sécurité nationale et la protection des droits des citoyens.

Concrètement, le Comité recommande en premier lieu d'adapter les motifs de refus prévus dans le projet d'article 2 § 3 (et indirectement dans le projet d'article 2 § 4), au moins pour les lire en fonction du critère de 'mise en péril'.

17. Le Comité recommande de clarifier davantage le motif de refus visé au projet d'article 2, § 3, alinéa 1^{er}, L.R&S, à savoir « *que cette notification ne puisse nuire à une enquête de renseignement* ». À l'heure actuelle, la notion d'"enquête de renseignement" n'a pas de contenu légal ou réglementaire, ce qui signifie que la portée de ce motif de refus peut être interprétée de plusieurs manières. Ainsi, il est possible de mener des enquêtes sur des individus, des groupes, des réseaux, des activités, des lieux, des phénomènes, etc. À la lumière de cette clarification, le Comité souscrit néanmoins au point de vue selon lequel si les données concernées sont toujours pertinentes pour « une » enquête de renseignement – c'est-à-dire pas seulement l'enquête dans laquelle la personne concernée est impliquée – un refus de notification est alors justifié. En effet, des liens peuvent exister entre différentes enquêtes (partielles). Pour cette raison, le Comité soutient également le choix des auteurs de la proposition de loi de ne pas revenir sur le choix initial opéré en 2010 de limiter cette exception au fait « *que, depuis qu'il a été mis fin à la méthode, aucune nouvelle donnée n'ait été recueillie au sujet du demandeur* ». En effet, le Comité permanent R estime que cette disposition ne tient pas suffisamment compte de la nature du travail de renseignement.

Selon le Comité, l'intention ne peut en aucun cas être qu'une enquête soit décrite en termes

⁵⁰ Naar het begrip 'to jeopardise', zijnde in gevaar brengen.

ruim wordt omschreven dat elke notificatie geweigerd wordt, bijvoorbeeld omdat een onderzoek als ‘fenomeen’-georiënteerd omschreven wordt. Gelet op de lange termijn finaliteit van het inlichtingenwerk zullen de activiteiten van de VSSE en de ADIV logischerwijs gericht zijn op het detecteren, opvolgen en bestrijden van problematische fenomenen. Maar een dergelijk ruime omschrijving van het begrip inlichtingenonderzoek voor de toepassing van de weigeringsgrond in het ontworpen artikel 2, §3, eerste lid, 1° W.I&V maakt de notificatieregeling onwerkzaam.

Het begrip inlichtingenonderzoek in het ontworpen artikel 2, §3 W.I&V heeft nood aan een definiëring, rekening houdend met het gegeven dat een onderzoek dat wordt uitgevoerd door een inlichtingendienst, vaak een complex geheel van onderzoekshandelingen en inlichtingenmethoden is.

Anderzijds erkent het Comité ook dat sommige BIM's in principe geen aanleiding kunnen geven tot actieve notificatie, ook al betreft het een in artikel 2, §3 W.I&V vernoemde methode. We denken dan in het bijzonder aan een afluistering niet van voorafgaand geïdentificeerde persoo(n)en maar van plaatsen of evenementen waarbij voorafgaand geenszins duidelijk is wie hierop aanwezig zal zijn. Het kan bij wijze van spreken niet de bedoeling zijn dat een afluistering van evenement waarop 100 personen aanwezig zijn ten gevolge heeft dat nadien 100 personen dienen genotificeerd te worden. Krachtens artikel 18/17 W.I&V zal de betrokken inlichtingendienst overigens wettelijk verplicht zijn om de niet relevante opnames te vernietigen.

18. Het Comité beveelt verder aan om aan de weigeringsgronden toe te voegen dat een notificatie slechts mogelijk is op voorwaarde dat *'de dienst over geen informatie beschikt volgens dewelke de kennisgeving schade zou toebrengen aan een strafonderzoek'*.

Omdat enkel de gerechtelijke overheden het gezag en de verantwoordelijkheid hebben over de door hen uitgevoerde

sigénéraux que toute notification soit refusée, par exemple parce qu'une enquête est décrite comme étant axée sur un ‘phénomène’. Compte tenu de la finalité à long terme du travail de renseignement, les activités de la VSSE et du SGRS viseront logiquement à détecter, suivre et combattre les phénomènes problématiques. Mais une définition aussi large de la notion d'enquête de renseignement pour l'application du motif de refus du projet d'article 2, § 3, alinéa 1^{er}, 1^o L.R&S rendrait la réglementation en matière de notification inopérante.

Le concept d'enquête de renseignement dans le projet d'article 2, § 3 L.R&S nécessite une définition, compte tenu du fait qu'une enquête menée par un service de renseignement est souvent un ensemble complexe d'actes d'enquête et de méthodes de renseignement.

D'autre part, le Comité reconnaît également que certaines MRD ne peuvent en principe pas donner lieu à une notification active, même s'il s'agit d'une méthode visée à l'article 2, § 3 L.R&S. Nous pensons en particulier à la mise sur écoute d'une ou plusieurs personne(s) qui n'est ou ne sont pas identifiée(s) au préalable, mais aussi à des lieux ou des événements dans lesquels ou auxquels toute présence ne peut absolument pas être anticipée. Il n'est pas question, par exemple, que la mise sur écoute d'un événement auquel participent 100 personnes entraîne la notification ultérieure de 100 personnes. Conformément à l'article 18/17 L.R&S, le service de renseignement concerné aura l'obligation légale de détruire les enregistrements non pertinents.

18. Le Comité recommande également d'ajouter aux motifs de refus que la notification n'est possible qu'à condition que *'le service ne dispose pas d'information selon laquelle la notification porterait préjudice à une enquête pénale'*.

Étant donné que seules les autorités judiciaires ont l'autorité et la responsabilité des enquêtes pénales qu'elles mènent, il est

strafonderzoeken, wordt hierbij best toegevoegd dat een weigering op deze grond slechts mogelijk is na voorafgaan overleg met en goedkeuring van de betrokken gerechtelijke overheden.

19. Het Comité beveelt ook aan om de weigeringsgrond bedoeld in het ontworpen artikel 2, §3, eerste lid, 3° W.I&V nader te verduidelijken. Deze bepaling stelt dat “*door de kennisgeving geen schade kan worden toegebracht aan de betrekkingen die België met vreemde Staten en internationale of supranationale instellingen onderhoudt*”. Bij deze bepaling rijst vooreerst de vraag hoe de inlichtingendiensten deze uitzondering in de praktijk moeten operationaliseren. Gaat het enkel over de internationale betrekkingen van de betrokken inlichtingendienst of ook over de internationale betrekkingen van andere Belgische overheidsdiensten (vnl. de politieke overheden, de diplomatie, de krijgsmacht, de politie, edm.)? In dit laatste geval, dient de vraag gesteld te worden hoe de betrokken inlichtingendienst dit dan moet controleren. Moeten alle (potentieel) betrokken Belgische instanties worden gecontacteerd om na te gaan of een notificatie mogelijks schadelijke gevolgen heeft? In het geval dat de bepaling (louter) betrekking heeft op de internationale betrekkingen van de VSSE en/of de ADIV rijst dan weer de vraag of de betrokken dienst contact moet opnemen met de buitenlandse partnerdiensten. En zo ja, of betrokken buitenlandse partnerdienst een vetorecht heeft of niet. Bevat m.a.w. het ontworpen artikel 2, §3, eerste lid, 3° W.I&V een wettelijke institutionalisering (van de ruime toepassing) van de internationaal geldende ‘regel van de derde dienst’ binnen de voorgestelde notificatieplicht? Om een adequate notificatieregeling te kunnen inrichten, meer bepaald rond de toepassing van deze weigeringsgrond, behoeven deze vragen een antwoord.

Ten slotte is het Vast Comité I in dit verband van mening dat de toepassing van een dergelijke weigeringsgrond niet systematisch kan zijn en *in casu* een evenwicht vereist

préférable d'ajouter qu'un refus pour ce motif n'est possible qu'après consultation préalable et approbation des autorités judiciaires concernées.

19. Le Comité recommande par ailleurs de clarifier davantage le motif de refus visé dans le projet d'article 2, § 3, alinéa 1^e, 3[°] L.R&S. Cette disposition stipule que «*cette notification ne puisse pas porter atteinte aux relations que la Belgique entretient avec des États étrangers et des institutions internationales ou supranationales*». Cette disposition soulève la question de la manière dont les services de renseignement doivent mettre en pratique cette exception. S'agit-il uniquement des relations internationales du service de renseignement concerné, ou également des relations internationales d'autres services publics belges (principalement les autorités politiques, la diplomatie, les forces armées, la police, etc.). Dans ce dernier cas, il faut se demander comment le service de renseignement concerné doit contrôler cela. Faut-il contacter toutes les autorités belges (potentiellement) concernées afin de vérifier si une notification peut avoir des conséquences dommageables ? Si la disposition concerne (simplement) les relations internationales de la VSSE et/ou du SGRS, la question se pose de savoir si le service concerné doit contacter ses partenaires étrangers. Et, dans l'affirmative, si le service partenaire étranger concerné a un droit de veto ou non. En d'autres termes, le projet d'article 2, § 3, alinéa 1^e, 3[°] L.R&S contient-il une institutionnalisation juridique (d'une application étendue) de la ‘règle du tiers service’ applicable au niveau international dans le cadre de l’obligation de notification proposée ? Il y a lieu de répondre à ces questions afin de pouvoir mettre en place une réglementation adéquate en matière de notification, plus particulièrement en ce qui concerne l’application de ce motif de refus.

Enfin dans ce contexte, le Comité permanent R est d'avis que l'application d'un tel motif de refus ne peut être systématique et nécessite *in casu*, la réalisation d'une balance entre les

tussen de betrokken rechten en belangen. De weigering moet dus evenredig zijn, rekening houdend met de noodzaak om de betrokken Belgische internationale belangen te vrijwaren.

20. Het Comité is verder van oordeel dat binnen de weigeringsgronden een onderscheid gemaakt moet worden tussen gronden die leiden tot een voorlopige weigering en gronden die leiden tot een definitieve weigering. Een voorlopige weigering moet hierbij gelezen worden als een tijdelijk uitstel van de notificatieplicht. In dergelijk geval herleeft de notificatieplicht opnieuw na een (door de wetgever bepaalde) periode waarbij nagegaan moet worden of de voordien ingeroepen weigeringsgrond nog steeds geldig is. Onder deze categorie valt de weigering van de notificatie omdat de kennisgeving schade kan worden toegebracht aan een inlichtingenonderzoek. Een definitieve weigering daarentegen moet gelezen worden als een verval van de notificatieplicht. Het gaat over weigeringsgronden die uit hun aard (bv. de dood van de te notificeren persoon) een onveranderlijk karakter hebben. Het Comité brengt hierbij in herinnering dat een weigering van een inlichtingendienst een voorlopig karakter heeft gelet op het feit dat de door de wetgever aangeduid toezichtsgaande het laatste woord heeft.

Het Comité beveelt aan dat dit onderscheid vertaald wordt in het ontworpen artikel 2, §3 W.I&V. In de eerste plaats denkt het Comité hierbij aan de verplichte periodieke (jaarlijkse⁵³) evaluatie (*infra*), een voorschrift die een grote meerwaarde heeft voor wat betreft de categorie van voorlopige weigeringsgronden maar niet toepasselijk is bij de categorie van weigeringsgronden die (dienen te) leiden tot een verval van de notificatieplicht.

21. Tot slot beveelt het Comité aan dat, net zoals in artikel 90*novies* Sv, voorzien wordt dat

droits et intérêts en présence. Ainsi, le refus devra être proportionné, compte-tenu de la nécessité de sauvegarder l'intérêt belge international concerné.

20. Le Comité estime en outre que, parmi les motifs de refus, il y a lieu d'établir une distinction entre les motifs conduisant à un refus provisoire et ceux conduisant à un refus définitif. Un refus provisoire doit être interprété comme un report temporaire de l'obligation de notification. Dans ce cas, l'obligation de notification est rétablie après une période (définie par le législateur) au cours de laquelle il convient de vérifier si le motif de refus précédemment invoqué est toujours valable. Cette catégorie comprend le refus de notification au motif que la notification peut nuire à une enquête de renseignement. En revanche, un refus définitif doit être interprété comme une extinction de l'obligation de notification. Il s'agit de motifs de refus qui, par leur nature même (par exemple, le décès de la personne à notifier), sont immuables. Le Comité rappelle à cet égard que le refus d'un service de renseignement revêt un caractère provisoire, étant donné que l'organe de contrôle désigné par le législateur a le dernier mot.

Le Comité recommande que cette distinction soit traduite dans le projet d'article 2, § 3 L.R&S. En premier lieu, le Comité pense à l'évaluation périodique (annuelle⁵⁴) obligatoire (*infra*), une disposition qui a une grande valeur ajoutée en ce qui concerne la catégorie des motifs de refus provisoires, mais qui n'est pas applicable à la catégorie des motifs de refus qui entraînent (doivent entraîner) l'extinction de l'obligation de notification.

21. Enfin, le Comité recommande que, comme à l'article 90*novies* CIC, il soit prévu que la

⁵³ Het Vast Comité I is van oordeel dat een evaluatie met een jaarlijkse periodiciteit in de praktijk onwerkzaam kort is. Later in dit advies wordt dit aspect nader toegelicht.

⁵⁴ Le Comité permanent R estime qu'une évaluation annuelle est irréalisable dans la pratique. Cet aspect est expliqué plus en détail dans le présent avis.

een kennisgeving dient plaats te vinden ‘tenzij betrokken diens persoonlijke identiteit of woonplaats niet redelijkerwijze achterhaald kan worden’. Gedurende de parlementaire besprekking moet hierbij best eveneens aandacht worden gegeven aan de vraag welke handelingen de betrokken inlichtingendienst moet stellen om deze identiteit en woonplaats redelijkerwijze te achterhalen. Een dergelijk antwoord situeert zich immers tussen de twee uitersten, zijnde een raadpleging van een gegevensbank en een terreinonderzoek (door bijvoorbeeld de politie te ondervragen) om de betrokken gegevens te kunnen achterhalen. Het Comité is van mening dat een nauwkeurig en objectief criterium nodig is om de doeltreffendheid van een eventueel in te voeren systeem van actieve notificatie te garanderen. Het Comité stelt het Parlement dan ook voor om de raadpleging van het Rijksregister van de natuurlijke personen van natuurlijke personen - het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister – te weerhouden.^{55 56}

Verhouding Classificatiewet & wetsvoorstel

22. Gezien de inlichtingendiensten om veiligheidsredenen de vaste praktijk hebben om de ingewonnen BIM-gegevens te classificeren – en zodoende ook de gegevens verzameld via de methoden opgesomd in het ontworpen artikel 2, §§ 3 en 4 – en gezien het wetsvoorstel bepaalt dat de voorgestelde notificatieregeling geldt “(o)nverminderd de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtiging, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen”, moet vastgesteld worden dat een notificatie van de bedoelde BIM-gegevens slechts plaats zal kunnen vinden wanneer de redenen van de initiële classificatie niet langer van toepassing zijn. Overeenkomstig de wet van 11 december

notification ait lieu ‘sauf si son identité ou son adresse ne peut raisonnablement pas être retrouvée’. Au cours de la discussion parlementaire, l’attention doit également se porter sur la question de savoir quelles actions le service de renseignement concerné doit entreprendre afin de s’assurer raisonnablement de cette identité et de ce domicile. En effet, une telle réponse se situe entre deux extrêmes, à savoir la consultation d’une banque de données et une enquête sur le terrain (passant par exemple en interrogeant les services de police) afin de pouvoir retrouver les données concernées. Le Comité estime qu’un critère précis et objectif est nécessaire pour garantir l’efficience d’un système de notification active qui serait mis en place. Aussi, le Comité suggère au Parlement de retenir la consultation du Registre national des personnes physiques – registre de la population ou registre des étrangers.^{57 58}

Relation entre la Loi relative à la Classification & la proposition de loi

22. Étant donné que les services de renseignement ont pour pratique constante de classifier, pour des raisons de sécurité, les données MRD qu’ils collectent – et donc également les données collectées à l’aide des méthodes énumérées au projet d’article 2, §§ 3 et 4 – et étant donné que la proposition de loi précise que la réglementation en matière de notification proposée s’applique « (s)ans préjudice de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité », il convient de noter que la notification des données MRD en question ne peut avoir lieu que lorsque les motifs de la classification initiale ne sont plus d’application. Conformément à la Loi du 11

⁵⁵ Zie art. 3, eerste alinea, 5° van de Wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

⁵⁶ In het kader van de passieve notificatie (zie infra) kan een bijkomende verificatie worden uitgevoerd, door bijvoorbeeld om een kopie van de identiteitskaart te verzoeken.

⁵⁷ Voir l’article 3, alinéa 1^{er}, 5^e de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

⁵⁸ En matière de notification passive (voir infra), une vérification supplémentaire pourrait être effectuée, par exemple la demande d’une copie de la carte d’identité.

1998 kunnen gegevens worden geklassificeerd wanneer een niet geëigend gebruik ervan (bv. kennisgeving aan het betrokken target) schadelijk kan zijn voor bepaalde nationale veiligheidsbelangen (opgesomd in artikel 8 van de wet van 11 december 1998). Wanneer aldus het betrokken inlichtingenonderzoek niet langer lopende is, de betrokken BIM-gegevens niet langer schadelijk kunnen zijn voor een strafonderzoek, er geen brongevaar is of gevaar voor de internationale relaties, zal een notificatie dan nog pas mogelijk zijn indien deze niet schadelijk kan zijn voor de betrokken nationale veiligheidsbelangen andere dan deze reeds vervat in de weigeringsgronden bedoel in het ontworpen artikel 2, §3 W.I&V. Dit geheel doet vragen rijzen naar de verhouding tussen de wet van 11 december 1998 en het ontworpen artikel 2, §§3 en 4 W.I&V.⁵⁹

Te notificeren personen

23. Een van de meest belangrijke vragen binnen de notificatieplicht is de vraag wie dient te worden in kennis gesteld. Het ontworpen artikel 2, §3 bepaalt dat een kennisgeving dient te geschieden ten aanzien van "*iedere persoon die (...) het voorwerp heeft uitgemaakt van een methode (...)*". De vraag rijst of het hierbij enkel gaat over de door een BIM-methode geviseerde personen, of als het ook derden betreft (bv. personen die met een target communiceren)?⁶¹

Het Comité beveelt aan om het begrip "*iedere persoon die (...) het voorwerp heeft uitgemaakt van een methode (...)*" eenzelfde betekenis te verlenen als het in artikel 90novies Sv gebruikte begrip "*iedere persoon ten aanzien van wie een maatregel (...) is genomen*".

⁵⁹ Het Comité herinnert daarbij aan de procedure ex. artikel 5 § 3 van de Wet van 11 december 1998 houdende oprichting van een Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (W.Beroepsorgaan). Deze bepaling vormt een *lex specialis* ten opzichte van de regels vastgelegd in de Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (W.C.&VM).

⁶⁰ Le Comité rappelle en outre la procédure visée à l'article 5 § 3 de la Loi du 11 décembre 1998 portant création d'un Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité (Loi Organe de recours). Cette disposition constitue une *lex specialis* par rapport aux règles contenues dans la Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (L.C.&HS).

⁶¹ Zo is bijvoorbeeld de in Nederland geldende notificatieplicht niet van toepassing op derden.

⁶² Par exemple, l'obligation de notification en vigueur aux Pays-Bas ne s'applique pas à des tiers.

décembre 1998, des données peuvent être classifiées lorsque leur usage inapproprié (par exemple, notification au target concerné) peut porter atteinte à certains intérêts de sécurité nationale (énumérés à l'article 8 de la Loi du 11 décembre 1998). Si l'enquête de renseignement en question n'est plus en cours, si les données MRD en question ne peuvent plus compromettre une enquête pénale, s'il n'y a pas de danger pour une source ou pour les relations internationales, la notification ne sera alors possible que si elle ne porte pas atteinte aux intérêts de sécurité nationale concernés, autres que ceux déjà contenus dans les motifs de refus visés dans le projet d'article 2, § 3 L.R&S. Tout cela soulève des questions sur la relation entre la Loi du 11 décembre 1998 et le projet d'article 2, § 3 (et §4) L.R&S⁶⁰.

Les personnes à notifier

23. Une des questions les plus importantes dans le cadre de l'obligation de notification est de savoir qui doit être notifié. Le projet d'article 2 § 3 prévoit que la notification doit être faite à « *toute personne qui (...) a fait l'objet d'une méthode (...)* ». Mais cela concerne-t-il uniquement les personnes visées par une MRD, ou également les tiers (par exemple, les personnes qui communiquent avec un target) ?⁶²

Le Comité recommande que le concept de « *toute personne qui (...) a fait l'objet d'une méthode (...)* » ait le même sens que celui donné au concept de « *toute personne ayant fait l'objet d'une mesure (...)* » à l'article 90novies CIC.

24. Het Comité wenst in dit kader eveneens op te merken dat er voldoende waarborgen aanwezig moeten zijn opdat een notificatiенota niet wordt overgemaakt aan een persoon andere dan de te notificeren persoon. Er moet zodoende voldoende zekerheid bestaan over de ‘werkelijke verblijfplaats’ van de te notificeren persoon. In die zin is immers het notificeren aan een verkeerde persoon evenzeer een onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de te notificeren persoon. Vanuit de Gegevensbeschermingswet en, in bepaalde gevallen, vanuit de Classificatiewet moet het foutief notificeren zelfs gekwalificeerd worden als beveiligingslek of veiligheidsincident.

25. Het ontworpen artikel 2, §3 W.I&V bepaalt verder dat een actieve kennisgeving dient te geschieden ten aanzien van “*iedere persoon die onder de Belgische rechtsmacht valt*”. Hoewel de toelichting van het wetsvoorstel niet dieper ingaat op de betekenis van het begrip “rechtsmacht” is het gerechtvaardigd hiervoor terug te vallen op de memorie van toelichting van de BIM-actualisatiewet van 30 maart 2017. Vernoemde bepaling werd door de auteurs van het wetsvoorstel immers letterlijk overgenomen uit de notificatieregeling zoals ingevoegd door deze wet.

De memorie van toelichting van deze wet stelt over het begrip “rechtsmacht”:

“De rechtsmacht van een Staat valt, volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, samen met het grondgebied (Al-Skeini en andere t. het Verenigd Koninkrijk, nr. 55721/07 d.d. 7 juli 2011 alsook Ilascu en andere t. Moldavië en Rusland, nr. 48787 d.d. 8 juli 2004). Slechts in uitzonderlijke gevallen is extraterritoriale rechtsmacht mogelijk wanneer er sprake is van effectieve machtsuitoefening buiten de landsgrenzen bijvoorbeeld de controle die een staat heeft over een gevangene in het kader van een buitenlands gewapend conflict (Jaloud t. Nederland, nr. 47708/08 d.d. 20 november 2014 en Al-Jedda t. het Verenigd Koninkrijk, nr.

24. Le Comité souhaite également souligner dans ce cadre que des garanties suffisantes doivent être mises en place pour s'assurer qu'une note de notification n'est pas envoyée à une personne autre que celle qui doit être notifiée. Il doit donc y avoir une certitude suffisante quant au ‘lieu de résidence effectif’ de la personne à notifier. En ce sens, notifier la mauvaise personne est tout autant une violation illégale de la vie privée de la personne qui doit être notifiée. En vertu de la Loi relative à la protection des données et, dans certains cas, de la Loi relative à la classification, une notification incorrecte doit même être qualifiée de brèche de sécurité ou d'incident de sécurité.

25. Le projet d'article 2, § 3 L.R&S prévoit, en outre, qu'une notification active doit être faite à l'égard de « *toute personne qui relève de la juridiction belge* ». Bien que l'exposé des motifs de la proposition de loi ne développe pas le sens du terme « *juridiction* », il est justifié de se rabattre sur l'exposé des motifs de la loi d'actualisation MRD du 30 mars 2017. En effet, les auteurs de la proposition de loi ont repris mot pour mot la disposition susmentionnée de la réglementation en matière de notification tel qu'insérée par cette loi.

L'exposé des motifs de cette loi précise la notion de « *juridiction* » :

La juridiction d'un État coïncide, selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des Droits de l'Homme, avec son territoire (Al-Skeini et autres c. le Royaume-Uni, nr. 55721/07 daté du 7 juillet 2011 ainsi que Ilascu et autres c. la Moldavie et la Russie, nr. 48787/99 daté du 8 juillet 2004). Dans certains cas exceptionnels seulement, une juridiction extraterritoriale est possible lorsqu'il est question de l'exercice effectif de la puissance hors des frontières du pays, par exemple le contrôle qu'un État a sur un prisonnier dans le cadre d'un conflit armé à l'étranger (Jaloud c. les Pays-Bas, nr. 47708/08 daté du 20 novembre 2014 et Al-Jedda c. le Royaume-Uni, nr. 27021/08 daté du 7 juillet

27021/08 d.d. 7 juli 2011).”⁶³

Het Comité is van mening dat deze verduidelijking onvoldoende is om precies aan te geven wanneer kennisgeving moet worden gedaan. In de eerste plaats valt een persoon die zich op Belgisch grondgebied bevindt (of het nu gaat om een actieve dan wel een passieve kennisgeving) onder de Belgische rechtsmacht, ongeacht of hij zijn gewone verblijfplaats (gewoonlijk inwoner, legaal of illegaal, al dan niet gedomicilieerd), occasioneel (voor zaken, met vakantie) of op doorreis op dat grondgebied heeft.

Zoals hierboven reeds werd vermeld, is het Comité, dat reeds kritisch staat tegenover de invoering van een actieve kennisgevingsplicht, van mening dat een dergelijke kennisgeving alleen zou moeten worden toegestaan voor personen die hun domicilie op het Belgische grondgebied hebben (gegevens waarnaar wordt verwiesen en die zijn opgenomen in het Rijksregister van natuurlijke personen - bevolkingsregister of vreemdelingenregister⁶⁵) op het moment dat de kennisgeving verplicht is. Een andersluidende beslissing zou de taak van de betrokken diensten buitensporig bemoeilijken. Een verwijzing naar een wettelijk begrip zal ook de rechtszekerheid vergroten en het risico van fouten bij de kennisgeving beperken.^{66 67}

2011). ».⁶⁴

Le Comité est d'avis qu'en la matière, ces précisions sont insuffisantes pour identifier précisément à partir de quand une notification doit être effectuée. Ainsi premièrement, une personne qui se situe sur le territoire belge (qu'elle soit concernée par une notification active ou passive) relève de la juridiction belge peu importe qu'elle se situe de manière habituelle (résident habituel, légal ou pas, domicilié ou pas), occasionnelle (pour affaires, en vacances) ou en transit sur ce territoire.

Comme déjà mentionné ci-dessus, le Comité, déjà critique quant à la consécration même d'une obligation de notification *active*, considère que cette dernière ne devrait être permise qu'à l'égard des personnes dont le domicile est sur le territoire belge (donnée visée et reprise au Registre national des personnes physiques – registre de la population ou registre des étrangers⁶⁸) au moment où la notification doit intervenir. En juger autrement reviendrait à compliquer excessivement la tâche des services concernés. Se référer à une notion légale est par ailleurs de nature à renforcer la sécurité juridique et limiter les risques d'erreurs de notifications^{69 70}.

⁶³ Parl. St. Kamer 2015-2016, nr. 54-2043/001, 23.

⁶⁴ Doc. parl. Chambre 2015-2016, n°54-2043/001, 23.

⁶⁵ Zie artikel 3, eerste alinea, 5° van de Wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

⁶⁶ Zie tevens supra in die zin.

⁶⁷ Wat daarentegen de passieve kennisgeving betreft, zou de wetgever de mogelijkheid moeten overwegen om dit recht open te stellen voor burgers die hun hoofdverblijfplaats in de lidstaten van de Europese Unie hebben, of zelfs voor burgers die hun hoofdverblijfplaats hebben in de staten die partij zijn bij Verdrag 108 (+) van de Raad van Europa, op voorwaarde bijvoorbeeld dat zij hun domicilie in België kiezen. Meer fundamenteel zou een dergelijke passieve kennisgeving in overeenstemming kunnen worden gebracht met de voorwaarden van het indirecte recht van toegang van de betrokkenen uit hoofde van de GBW.

⁶⁸ Voir l'article 3, alinéa 1^{er}, 5^e de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

⁶⁹ Voir également supra en ce sens.

⁷⁰ Pour ce qui est de la notification passive, par contre, le législateur devrait étudier la possibilité d'ouvrir ce droit aux citoyens dont la résidence principale est située dans les Etats membres de l'Union européenne, voire même également aux citoyens dont la résidence principale est située dans les Etats parties à la Convention 108 (+) du Conseil de l'Europe, moyennant par exemple, une élection de domicile en Belgique. Plus fondamentalement, une telle notification passive pourrait être alignée sur les conditions du droit d'accès indirect de la personne concernée au titre de la LPD.

Te notificeren informatie

26. De BIM-wet van 4 februari 2010 stelde over de te notificeren informatie: “*De medegedeelde informatie stipt het juridische kader aan waarbinnen de dienst gemachtigd werd de methode te gebruiken.*”.

De BIM-actualisatiewet van 30 maart 2017 bepaalde dat volgende informatie moest meegeleerd worden:

“In de hypothese dat het verzoek onontvankelijk is of dat de betrokken persoon niet het voorwerp geweest is van een methode bedoeld in de artikelen 18/12, 18/14 of 18/17 of indien de voorwaarden voor de kennisgeving niet vervuld zijn, informeert het diensthoofd de persoon dat er geen gevolg kan gegeven worden aan zijn verzoek in toepassing van deze paragraaf.

In de hypothese dat het verzoek ontvankelijk is, dat de betrokken persoon het voorwerp geweest is van een methode bedoeld in de artikelen 18/12, 18/14 of 18/17 en dat de voorwaarden voor de kennisgeving vervuld zijn, geeft het diensthoofd aan welke methode werd ingezet en op welke wettelijke basis.”.

Het voorliggend wetsvoorstel bepaalt hetgeen volgt: “*Het diensthoofd geeft bij kennisgeving steeds aan welke methode werd ingezet, voor welke periode, en op welke wettelijke basis.*”.

Het Comité stelt vast dat de auteurs van het wetsvoorstel terugrijpen naar de BIM-wet van 2010, indachtig dat wordt toegevoegd dat eveneens de periode moet meegeleerd worden wanneer de betrokken BIM-methode werd aangewend.

27. Het Comité beveelt het Parlement aan te verduidelijken wat onder "rechtsgrond" moet worden verstaan. Wordt er verwezen naar het artikel van de Inlichtingenwet dat betrekking heeft op de gebruikte methode? Of verwijst het ook naar het soort dreiging waarbij de methode werd toegepast?

Informations à notifier

26. La Loi MRD du 4 février 2010 stipulait ce qui suit concernant les informations à notifier : « *L'information communiquée précise le cadre juridique au sein duquel le service a été autorisé à mettre en œuvre la méthode.* ».

La Loi d'actualisation MRD du 30 mars 2017 dispose que les informations suivantes devaient être communiquées :

« Dans l'hypothèse où la requête est irrecevable ou que la personne concernée n'a pas fait l'objet d'une méthode visée aux articles 18/12, 18/14 ou 18/17 ou lorsque les conditions pour la notification ne sont pas remplies, le dirigeant du service informe la personne qu'il n'y a pas lieu de donner suite à sa requête en application du présent paragraphe.

Dans l'hypothèse où la requête est recevable, que la personne a fait l'objet d'une méthode visée aux articles 18/12, 18/14 ou 18/17 et que les conditions pour la notification sont remplies, le dirigeant du service lui indique la méthode mise en œuvre et sa base légale. ».

La présente proposition de loi prévoit ce qui suit : « *Lors de ladite notification, le chef du service indique toujours la méthode mise en œuvre, la durée de sa mise en œuvre et son fondement légal.* ».

Le Comité constate que les auteurs de la proposition de loi font référence à la Loi MRD de 2010, en gardant à l'esprit qu'il est ajouté que la période pendant laquelle la MRD en question a été utilisée doit également être communiquée.

27. Le Comité recommande au Parlement de clarifier ce qu'il y a lieu d'entendre par 'fondement légal'. S'agit-il de l'article de la L.R&S portant sur la méthode mise en œuvre ? Ou cela vise-t-il en outre le type de menace dans le cadre de laquelle la méthode a été déployée ?

In dit verband merkt het Comité op dat moet worden gezorgd voor samenhang met het recht op toegang tot bepaalde informatie waarover een persoon die een klacht indient op grond van artikel 43/4 W.I&V, beschikt.⁷¹

Notificatietermijn

28. Het wetsvoorstel stelt voor om de ambtshalve notificatie uit te voeren ‘*ten laatste vijf jaar na het beëindigen van de methode*’. Een dergelijke korte termijn komt evenwel niet overeen met de in essentie lange termijn finaliteit van het inlichtingenwerk. Het Comité stelt voor om terug te vallen op de termijn uit de wet van 30 maart 2017 die voorzag dat een notificatie slecht mogelijk is ‘*ten laatste tien jaar na het beëindigen van de methode*’.

Een dergelijke termijn komt ook meer tegemoet aan de eisen die gepaard gaan met de internationale spionagebestrijding. In die zin sluit het Comité zich aan bij de memorie van toelichting bij de wet van 30 maart 2017 die stelt:

“Een periode van 10 jaar is verantwoord door de lange termijnwerking van inlichtingendiensten. Er moet opgemerkt worden dat veel terroristische organisaties of offensieve inlichtingendiensten hun criminale en spionageactiviteiten ontplooien over een lange periode. De eerste stappen van identificatie, benadering, rekrutering en activering van doelwitten of van slapende cellen kunnen verspreid over vele jaren gebeuren. Het verstrijken van een termijn van 5 jaar na het einde van een uitzonderlijke methode, zoals vastgelegd in de oude bepaling over de notificatie, is bijgevolg te kort. Intussen lopen er misschien nog andere methoden of

A cet égard, le Comité fait observer qu'il y a lieu d'assurer la cohérence avec le droit d'accès à certaines informations dont dispose une personne introduisant une plainte sur base de l'article 43/4 L.R&S.⁷²

Délai de notification

28. La proposition de loi propose de procéder à une notification d'office ‘*au plus tard cinq ans après la fin de la mise en œuvre de la méthode*’. Toutefois, un délai aussi court ne correspond pas à la finalité, par essence à long terme, du travail de renseignement. Le Comité propose de revenir au délai de la Loi du 30 mars 2017 qui prévoyait qu'une notification n'était possible que ‘*au plus tard dix ans après la fin de la mise en œuvre de la méthode*’.

Un tel délai est également plus conforme aux exigences liées à la lutte contre l'espionnage international. En ce sens, le Comité partage l'avis de l'exposé des motifs de la Loi du 30 mars 2017, qui indique que :

“Un délai de 10 ans est justifié par l'action sur le long terme des services de renseignement. Il faut observer que beaucoup d'organisations terroristes ou de services de renseignement offensifs effectuent leurs activités criminelles et d'espionnage sur le long terme. Les premières phases d'identification, d'approche, de recrutement et d'activation de personnes cibles ou de cellules dormantes peuvent être espacées par de nombreuses années. Par conséquent, l'écoulement d'un délai de 5 ans, comme fixé dans l'ancienne disposition sur la notification, après la fin d'une méthode exceptionnelle est trop court. Entre temps, d'autres méthodes sont peut-être toujours en

⁷¹ Zie in dit verband artikel 43/5, §3 W.I&V betreffende het dossier dat door de klager kan worden geraadpleegd in het kader van de jurisdicionele BIM-toetsing door het Vast Comité I. Volledigheidshalve herinnert het Comité eraan dat het eerder had geadviseerd deze bepaling aan te passen om de informatie die in dit verband aan de klager kan worden verstrekt, te beperken. Volgens het Comité is de in 2017 doorgevoerde aanpassing niet voldoende.

⁷² Voir à cet égard l'article 43/5§3 L.R&S concernant le dossier consultable par le plaignant dans le cadre du contrôle juridictionnel des MRD par le Comité permanent R. Pour être complet, le Comité rappelle qu'il avait précédemment avisé d'adapter cette disposition pour limiter les informations communicables au plaignant dans ce contexte. De l'avis du Comité, l'adaptation effectuée en 2017 n'est pas suffisante.

wacht het doelwit gewoon op zijn activering. Het gevaar blijft nog. Het duurt veel jaren vooraleer men kan beslissen dat een gecollecteerde informatie mag ter kennis gebracht worden aan een persoon zonder dat dit een gevaar oplevert voor het gehele onderzoek over de terroristische organisatie die gesurveilleerd werd of het netwerk van spionnen.

Kenmerkend voor spionage- en inmengingsactiviteiten van buitenlandse inlichtingendiensten, is trouwens dat zij permanent doorlopen, en dat de buitenlandse agenten elkaar voortdurend afwisselen. Een inlichtingenonderzoek naar dergelijke fenomenen is bijgevolg altijd actief.”⁷³

Toezichthoudende instantie

29. Het wetsvoorstel legt het toezicht op de uitvoering van de notificatieplicht in handen van de BIM-Commissie en, in tweede instantie, bij het Comité. Het Vast Comité I heeft hierbij volgende vragen, opmerkingen en aanbevelingen.

Het Comité is van mening dat het voorgestelde controlesysteem te ingewikkeld is en dat één toezichtsorgaan afdoende is.

30. De BIM-Commissie, samengesteld uit drie magistraten, zijnde een onderzoeksrechter, parketmagistraat en strafrechter, is het controleorgaan belast met het bestuurlijk eerstelinsteozeicht op de aanwending door de inlichtingendiensten van de specifieke en uitzonderlijke methoden (de zgn. BIM-methoden). De door de BIM-Commissie uitgevoerde controle is een wettigheidstoezicht. In tegenstelling tot het Comité wiens controle jurisdictioneel van aard is en die veeleer vanop een afstand het geheel overziet en controleert, is de Commissie veeleer een deelnemer in eerste lijn in het inlichtingenonderzoek.

cours ou la personne cible est peut-être simplement dans l'attente d'une activation. Le danger existe encore. De nombreuses années sont nécessaires avant de pouvoir conclure qu'une information collectée par un service de renseignement peut être notifiée à une personne sans mettre en péril l'ensemble de l'enquête sur l'organisation terroriste surveillée ou sur un réseau d'espions.

Par ailleurs, il est caractéristique des activités d'espionnage et d'ingérence par les services de renseignement étrangers, d'être en cours en permanence et pour les agents étrangers de s'alterner continuellement. Une enquête de renseignement portant sur de tels phénomènes est par conséquence toujours active. »⁷⁴

Autorité de contrôle

29. La proposition de loi confie le contrôle de la mise en œuvre de l'obligation de notification à la Commission BIM et, dans un second temps, au Comité. Le Comité permanent R formule les questions, remarques et recommandations suivantes à ce sujet.

Le Comité est d'avis que le système de contrôle proposé est trop complexe et qu'une instance de contrôle est suffisante.

30. La Commission BIM, composée de trois magistrats, à savoir – un juge d'instruction, un magistrat du parquet et un juge pénal, est l'organe de contrôle chargé du contrôle administratif *prima facie* de l'utilisation par les services de renseignement de méthodes spécifiques et exceptionnelles (les ‘MRD’). Le contrôle effectué par la Commission BIM est un contrôle de légalité. Contrairement au Comité, dont le contrôle est de nature juridictionnelle et qui tend à superviser et à contrôler l'ensemble à distance, la Commission est plutôt un participant en première ligne à l'enquête de renseignement.

⁷³ Parl. St. Kamer 2015-2016, nr. 54-2043/001, 25.

⁷⁴ Doc.parl. Chambre 2015-2016, n° 54-2043/001, 25.

Het wetsvoorstel belast de Commissie met het nagaan of de betrokken inlichtingendienst terecht een beroep heeft gedaan op de weigeringsgronden tot notificatie. Zoals gezegd zijn deze: een notificatie is schadelijk voor (1) een inlichtingenonderzoek, (2) de veiligheid, de werking en de informatie van de bronnen (artt. 13, derde lid en 13/4, tweede lid W.I&V), en (3) de internationale relaties en belangen. Hoewel de Commissie een belangrijke en gezaghebbende rol speelt binnen het inlichtingenonderzoek, en dan zoals gezegd binnen het aanwenden van BIM-methoden binnen een dergelijk onderzoek, is het Comité van oordeel dat de Commissie niet het meest ideaal geplaatste orgaan is om een afroetsing en beoordeling van dergelijke weigeringsgronden uit te voeren. Volgende elementen nooddelen tot een dergelijke vaststelling:

Gezien het voorwerp van taakstelling, zijnde een wettigheidscontrole van (enkel) de BIM-methoden, heeft de BIM-Commissie vooreerst geen totaalbeeld van de door de VSSE of de ADIV uitgevoerde inlichtingenonderzoeken. Zo vervult de Commissie geen rol binnen drie van de meeste door de inlichtingendiensten toegepaste methoden en informatiebronnen, zijnde de informantenwerking, de samenwerking en informatie-uitwisseling met buitenlandse inlichtingendiensten en deze met binnenlandse overhedsdiensten (*i.c.* de geïntegreerde politie, het openbaar ministerie, het OCAD, diverse bestuurlijke overheden zoals de Dienst Vreemdelingen-zaken, edm.). Al deze elementen moeten evenwel in rekening gehouden worden bij de beoordeling of een kennisgeving al dan niet schadelijk is voor een inlichtingenonderzoek. Verder heeft de BIM-Commissie geen totaalzicht op de dossiers en de belangen met betrekking tot de gegevensverstrekkingen aan andere binnenlandse en buitenlandse diensten, noch met de samenwerking met deze diensten andere dan de informatie-uitwisseling.

Het is evenwel het Vast Comité I dat door de wetgever werd belast om toezicht uit te oefenen, vanuit verschillende hoedanigheden

La proposition de loi charge la Commission de la mission de vérifier si le service de renseignement concerné a invoqué à juste titre les motifs de refus de notification. Comme indiqué ci-dessus, il s'agit de : la notification est préjudiciable (1) à une enquête de renseignement, (2) à la sécurité, au fonctionnement des sources et aux informations qu'elles fournissent (articles 13, alinéa 3 et 13/4, alinéa 2 L.R&S), et (3) aux relations et intérêts internationaux. Bien que la Commission joue un rôle important et d'autorité dans les enquêtes de renseignement, et comme déjà indiqué, dans les MRD employées dans le cadre de telles enquêtes, le Comité estime que la Commission n'est pas l'organe le mieux placé pour procéder à un examen et à une évaluation de ces motifs de refus. Les éléments suivants amènent à une telle conclusion :

Compte tenu de l'objet de sa mission, qui est de vérifier la légalité des MRD (uniquement), la Commission BIM ne dispose tout d'abord pas d'une vue d'ensemble des enquêtes de renseignement effectuées par la VSSE ou le SGRS. Par exemple, la Commission ne joue aucun rôle dans trois des méthodes et sources d'information les plus courantes utilisées par les services de renseignement, à savoir le travail avec des informateurs, la coopération et l'échange d'informations avec les services de renseignement étrangers et avec les services publics nationaux (en l'occurrence la police intégrée, le ministère public, l'OCAM, diverses autorités administratives telles que l'Office des étrangers, etc.). Tous ces éléments doivent cependant être pris en considération pour évaluer si une notification est ou non préjudiciable à une enquête de renseignement. En outre, la Commission BIM n'a pas une vue d'ensemble des dossiers et intérêts relatifs à la transmission de données à d'autres services nationaux et étrangers, ou à la coopération avec ces services autre que l'échange d'informations.

C'est le Comité permanent R qui a déjà été chargé par le législateur de contrôler, à divers titres (en l'occurrence contrôle MRD, DPA et

(i.c. BIM-, DPA- en parlementaire controle), op de activiteiten en onderzoeken van beide inlichtingendiensten, en die zodoende de nodige bevoegdheden en instrumenten verkreeg om hierop een totaalbeeld te verkrijgen. Zo is het Vast Comité I de gegevensbeschermingsautoriteit voor (onder meer) de verwerking van persoonsgegevens door de inlichtingendiensten (DPA-bevoegdheid). Verder beschikt het Vast Comité I niet enkel over verregaande onderzoeksbevoegdheden maar, in tegenstelling tot de BIM-Commissie, nog eens over een eigen volwaardige onderzoeksdiest (m.n. de Dienst Enquêtes) met gespecialiseerd personeel ter zake.

Vandaar dat het Vast Comité I de mening is toegedaan dat het Comité het orgaan moet zijn dat exclusief bevoegd is voor de controle van de actieve kennisgeving⁷⁵, aangezien het een bredere kijk en ruimere bevoegdheden heeft dan de BIM-commissie wat betreft de controle van de activiteiten van inlichtingendiensten.

Behandelingstermijnen

31. In de veronderstelling dat de wetgever een systeem weerhoudt van twee instanties, merkt het Comité op dat de termijnen voorzien in het wetsvoorstel voor de behandeling van de notificatiedossiers door de BIM-Commissie en het Vast Comité I onwerkzaam kort zijn. In het voorstel hebben zowel de Commissie als het Comité slechts 7 dagen de tijd om een beslissing ter zake te nemen. Het Comité beveelt aan om zich te laten inspireren door de termijnen zoals voorzien in de Wet Openbaarheid van Bestuur. Meer in het bijzonder heeft de Commissie Openbaarheid van Bestuur dertig dagen de tijd om haar advies uit te brengen (*cf.* art. 8, §2 WOB). Het Comité pleit ervoor om enerzijds de termijn van 30 dagen te weerhouden rekening houdende met de anciënniteit van de BIM in kwestie (vijf jaar) en om er anderzijds de

parlementaire), les activités et les enquêtes des deux services de renseignement, et qui a donc reçu les compétences et les instruments nécessaires pour obtenir cette vue d'ensemble. Ainsi, le Comité permanent R est autorité de protection des données concernant (notamment) les traitements de données à caractère personnel effectués par les services de renseignement (compétence DPA). En outre, le Comité permanent R dispose non seulement de compétences d'enquête étendues, mais, contrairement à la Commission BIM, il possède également un service d'enquêtes à part entière (à savoir le Service d'Enquêtes) doté d'un effectif spécialisé en la matière.

Dès lors, de l'avis du Comité permanent R, le Comité est l'instance qui devrait être exclusivement compétente dans le cadre du contrôle des notifications actives⁷⁶ car il dispose d'une vue plus large et de pouvoirs plus étendus que la commission BIM concernant le contrôle de l'activité des services de renseignement.

Délais de traitement

31. A supposer que le législateur conserve un système à deux instances, le Comité relève que les délais prévus dans la proposition de loi pour le traitement des dossiers de notification par la Commission BIM et le Comité permanent R sont excessivement courts. Dans la proposition, la Commission et le Comité ne disposent que de 7 jours pour prendre une décision en la matière. Le Comité recommande de s'inspirer des délais prévus par la Loi relative à la publicité de l'administration.

La Commission d'accès aux documents administratifs dispose plus précisément de 30 jours pour rendre son avis (*cf.* art. 8, § 2 LPA). Le Comité plaide pour qu'un délai de 30 jours soit également retenu en la matière, d'une part, compte tenu de l'ancienneté de la MRD en question (5 ans) et, d'autre part, pour

⁷⁵ Hetzelfde geldt *a fortiori* voor de controle op de passieve notificatie, dewelke wellicht zal leiden tot een systematische verwijzing naar het Comité in zijn hoedanigheid van gegevensbeschermingsautoriteit van de inlichtingendiensten.

⁷⁶ Il en est *a fortiori* de même en ce qui concerne le contrôle des notifications passives qui provoquera probablement une saisine systématique du Comité en sa qualité de DPA des services de renseignement.

praktische haalbaarheid van het systeem te verzekeren.

32. Hierop aansluitend beveelt het Comité ook aan om de wettelijk mogelijkheid te voorzien dat deze behandelingstermijn verlengbaar is.

Uitvoerbaarheid Commissiebeslissing

33. Nog steeds in de hypothese dat de wetgever de keuze maakt voor een dubbele controle, merkt het Comité op dat de auteurs van het wetsvoorstel ervoor geopteerd hebben om een hervormingsbeslissing van de Commissie uitvoerbaar te maken wanneer het Comité niet antwoordt binnen de 7 dagen. Ook hier moet de termijn worden aangepast, zodat het Comité voldoende tijd heeft om de zaak te bestuderen en zo nodig het besluit van de BIM-commissie te herzien. Het Comité stelt ook hier een termijn van 30 dagen voor, vergelijkbaar met de termijn voor de jurisdictionele controle in het kader van de BIM's.

Herevaluatie na weigeringsbeslissing

34. Elke niet-herroepen weigering tot kennisgeving op basis van één van de bepaalde voorwaarden, dient overeenkomstig het wetsvoorstel na één jaar opnieuw geëvalueerd te worden door het diensthoofd. De notificatieplicht herleeft m.a.w. één jaar na een weigeringsbeslissing.

Het Comité beveelt vooreerst aan om een periodieke herevaluatie enkel toepasselijk te maken op de weigeringsgronden die leiden tot een "uitstel" van de notificatieplicht (*supra*).

Het Comité beveelt daarnaast aan om na te gaan of deze bepaling geen differentiatie behoeft. Zo verwoord lijkt een herbeoordeling te allen tijde verplicht, ook al lijkt een herbeoordeling na slechts één jaar disproportioneel snel (bv. wanneer de betrokkenen niet getraceerd kan worden of wanneer de weigering gegronde is wegens een inherent langdurig inlichtingenonderzoek,

assurer de la praticabilité du système.

32. À cet égard, le Comité recommande également de prévoir la possibilité juridique de prolonger ce délai de traitement.

La force exécutoire de la décision de la Commission

33. Toujours dans l'hypothèse où le législateur fait le choix d'une double instance, le Comité relève que les auteurs de la proposition de loi ont choisi de rendre une décision de réformation de la Commission exécutoire si le Comité ne répond pas dans les 7 jours. Ici aussi, ce délai doit être adapté de manière à ce que le Comité dispose de suffisamment de temps pour analyser le dossier et, le cas échéant, réformer la décision de la Commission BIM. Le Comité propose ici également un délai de 30 jours, à l'instar du délai existant dans le cadre de la procédure de contrôle juridictionnel des MRD. I.

Réévaluation après une décision de refus

34. Tout refus de notification qui n'a pas été révoqué sur la base de l'une des conditions définies doit, conformément à la proposition de loi, être réévalué par le dirigeant service après un an. En d'autres termes, l'obligation de notification est relancée un an après une décision de refus.

Le Comité recommande tout d'abord qu'une réévaluation périodique ne soit rendue applicable qu'aux motifs de refus qui entraînent un « report » de l'obligation de notification (*supra*).

Le Comité recommande également d'examiner si cette disposition ne devrait pas être différenciée. Dans sa formulation actuelle, une réévaluation semble être obligatoire à tout moment, même si une réévaluation après seulement un an semble disproportionnellement rapide (par exemple, lorsque la personne concernée ne peut être retrouvée ou lorsque le refus est fondé sur

zoals binnen het domein van de contraspionage).

35. Om de reeds genoemde redenen is het Vast Comité I van mening dat een periode van ten minste twee tot vijf jaar passender zou zijn, met dien verstande dat de diensten de situatie ook opnieuw zullen moeten beoordelen wanneer de betrokkenen om passieve kennisgeving verzoekt.

PASSIEVE NOTIFICATIE (ONTWORPEN ARTIKEL 2, §4 W.I&V)

36. Het Comité juicht de herinvoering van de passieve kennisgevingsplicht toe, indachtig dat bij de instelling van deze procedure navolging wordt gegeven aan de hierboven opgesomde aanbevelingen.

37. Meer fundamenteel is het Comité weliswaar ingenomen met het voorstel om de passieve kennisgeving te herintroduceren, maar wijst het erop dat er reeds verschillende systemen, bevoegdheden en procedures bestaan inzake de transparantie van informatie waarover inlichtingendiensten beschikken. Daarbij kunnen onder meer worden geciteerd:

- de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (WOB), die ook van toepassing is op de inlichtingendiensten en die de burger de mogelijkheid biedt bepaalde inlichtingen te verkrijgen;
- de toegang tot informatie op basis van een klacht die is ingediend bij het Vast Comité I in het kader van zijn globale controlebevoegdheid (W.Toezicht);
- de toegang tot informatie op basis van een klacht die is ingediend bij het Vast Comité I in het kader van zijn *a posteriori* controle van de BIM's (art. 43/4 W.I&V);
- het recht op indirekte toegang via het Vast Comité I (artt. 79 en 80 GBW);
- de toegang tot informatie in het kader van een bij het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen ingesteld beroep (art. 5§3 en 6

une enquête de renseignement intrinsèquement longue, comme dans le domaine du contre-espionnage).

35. Pour les raisons déjà évoquées, le Comité permanent R considère qu'une périodicité de cinq ans serait plus appropriée, étant entendu pour rappel, que les services devront également réévaluer la situation lorsque la personne concernée exerce une requête de notification passive.

NOTIFICATIONS PASSIVES (PROJET D'ARTICLE 2, § 4 L.R&S)

36. Le Comité salue la réintroduction de l'obligation de notification passive, en ayant à l'esprit que cette procédure suit les recommandations énumérées ci-dessus.

37. Plus fondamentalement, , le Comité, tout en accueillant, positivement la proposition de réintroduire la notification passive, relève que différents systèmes, compétences et procédures existent déjà en matière de transparence d'informations en possession des services de renseignement. L'on citera notamment :

- la Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (LPA), qui s'applique également aux services de renseignement et qui permettra à un citoyen d'obtenir certaines informations ;
- l'accès à de l'information sur base d'une plainte introduite auprès du Comité permanent R conformément à sa compétence ordinaire de contrôle (L.contrôle) ;
- l'accès à de l'information suite à une plainte introduite auprès du Comité permanent R dans le cadre du contrôle *a posteriori* des MRD (art. 43/4 L. R&S) ;
- le droit d'accès indirect via le Comité permanent R (art.79 et 80 LPD) ;
- l'accès à de l'information dans le cadre d'un recours introduit devant l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et avis de sécurité (art. 5§3

W.Beroepsorgaan).

In dit verband merkt het Comité op dat de mogelijkheden om actie te ondernemen voor de burger ingewikkeld zijn en moeilijk uitvoerbaar en dat de keuze van een procedure gevolgen zal hebben voor zijn of haar mogelijkheden om (al dan niet) toegang te krijgen tot informatie. Een harmonisatie van de procedures voor toegang tot informatie en de uitzonderingen van mededeling van informatie - en dus een harmonisatie van de uitkomst van de verschillende procedures - is wenselijk.

Het Comité vestigt er dan ook de aandacht van de wetgever op dat in de memorie van toelichting de specifieke kenmerken en doelstellingen van het passieve kennisgevingssysteem moeten worden toegelicht en gepreciseerd, alsook de manier waarop het zal worden gekoppeld aan de bestaande procedures.

Volgens het Comité houdt het passieve kennisgevingssysteem verband met zijn bevoegdheid inzake indirecte toegang (DPA-bevoegdheid). De wetgever zou het Vast Comité I de mogelijkheid moeten bieden om, indien het Comité dat nodig acht na analyse van de rechten, belangen en vrijheden die in casu in het gedrang zijn, en op voorwaarde dat dit geen 'verstorend' effect heeft op de wettige activiteiten van de diensten, de betrokkenen bepaalde informatie mee te delen (in voorkomend geval het feit dat geen onwettige gegevensverwerking is vastgesteld, dat gegevens moesten worden gecorrigeerd en welke, enz.) die verder gaat dan de eenvoudige verklaring dat "de nodige controles zijn verricht". In voorkomend geval zou het Comité in een dergelijke context, om ervoor te zorgen dat de belangen van de diensten zo goed mogelijk worden beschermd, ook kunnen worden verplicht om vooraf het advies van de betrokken dienst in te winnen. Dit zou een belangrijke stap voorwaarts betekenen voor het recht van toegang van de betrokkenen, dat dient onderzocht te worden. Een dergelijke evaluatie zou kunnen worden uitgevoerd bij de ratificatie van het Verdrag 108+ door België.

et 6 L. Organe de recours).

A cet égard, le Comité relève que les possibilités d'action sont complexes à cerner et à mettre en œuvre pour le citoyen et que le choix d'une procédure aura un impact sur ses possibilités d'accès (ou non) à de l'information. Une harmonisation des procédures d'accès à l'information et des exceptions à la communication d'information - et donc une harmonisation du résultat des différentes procédures - est souhaitable.

Le Comité souhaite dès lors attirer l'attention du législateur sur la nécessité d'expliquer et de préciser dans l'exposé des motifs quels sont les spécificités et les objectifs du système de notifications passives et la manière dont il s'articulera avec les procédures existantes.

Aux yeux du Comité, le système des notifications passives est à lier à sa compétence d'accès indirect (compétence DPA). Le législateur devrait permettre au Comité permanent R, si celui-ci l'estime nécessaire après analyse *in casu* des droits, intérêts et libertés en présence, et pour autant que cela n'ait pas d'effet « disruptif » sur les activités licites des services, de communiquer certaines informations à la personne concernée (le cas échéant, le fait qu'aucun traitement de données illicites n'a été identifié, que des données ont dû être rectifiées et lesquelles, etc.) au-delà de la simple mention selon laquelle « les vérifications nécessaires ont été effectuées ». Le cas échéant dans un tel contexte, afin d'assurer la meilleure sauvegarde des intérêts des services également, le Comité pourrait être obligé de recueillir préalablement l'avis du service concerné. Il s'agirait d'un progrès significatif en matière de droit d'accès des personnes concernées, qui nécessiterait d'être évalué. Une telle évaluation pourrait être réalisée à l'occasion de la ratification de la Convention 108+ par la Belgique.

AANVULLENDE OPMERKINGEN

38. Het ontworpen artikel 2, §3 (en onrechtstreeks het ontworpen artikel 2, §4) verwijzen naar de “wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens”. Deze wet werd evenwel opgeheven en vervangen door de “wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens”.

39. De titel van het wetsvoorstel verwijst naar “een actieve kennisgevingsplicht met betrekking tot bepaalde specifieke methoden voor het verzamelen van gegevens”.

Gezien de Inlichtingenwet een bijzondere categorisering en bijhorende terminologie kent voor het aanduiden van de wettelijk aan de inlichtingendiensten toegewezen onderzoeksbevoegdheden, komt het gebruik van het begrip “specifieke methoden” in de titel niet overeen met categorie van methoden waarvoor het wetsvoorstel een actieve kennisgevingsplicht organiseert. De methoden bedoeld in de artikelen 18/12 (m.n. doorzoeken van niet voor het publiek toegankelijke plaatsen), 18/14 (m.n. openen en kennismeten van post) en 18/17 (m.n. onderscheppen en kennismeten van privé-communicatie) behoren immers allen tot de categorie van de “uitzonderlijke methoden”. Het Comité beveelt aan om de titel in deze zin aan te passen.

Daarop aansluitend stelt het Comité vast dat de titel enkel verwijst naar de invoering van een actieve kennisgevingsplicht, hoewel het wetsvoorstel ook een passieve kennisgevingsplicht bevat (m.n. in het ontworpen artikel 2, §4 W.I&V).

40. De ervaring in Nederland leert het Vast Comité I dat de tenuitvoerlegging van een notificatieplicht niet enkel een aanzienlijk

REMARQUES COMPLÉMENTAIRES

38. Le projet d'article 2, § 3 (et indirectement le projet d'article 2, § 4) fait référence à la ‘Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel’. Cette loi a cependant été abrogée et remplacée par la ‘Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel’.

39. Le titre de la proposition de loi fait référence à « *une obligation de notification active pour certaines méthodes spécifiques de collecte de données* ».

Étant donné que la Loi relative aux services de renseignement comporte une catégorisation particulière, assortie d'une terminologie, pour désigner les compétences d'enquête dévolues par la loi aux services de renseignement, l'utilisation de la notion de ‘méthodes spécifiques’ dans le titre ne correspond pas à la catégorie de méthodes pour lesquelles la proposition de loi organise une obligation de notification active. En effet, les méthodes visées aux articles 18/12 (à savoir l'inspection de lieux non accessibles au public), 18/14 (à savoir l'ouverture et la prise de connaissance de courriers) et 18/17 (à savoir l'interception et la prise de connaissance de communications privées) entrent toutes dans la catégorie des ‘méthodes exceptionnelles’. Le Comité recommande que le titre soit adapté en conséquence.

À cet égard, le Comité note que le titre ne fait référence qu'à l'instauration d'une obligation de notification active, bien que la proposition de loi contienne également une obligation de notification passive (à savoir dans le projet d'article 2, § 4 L.R&S).

40. L'expérience des Pays-Bas a appris au Comité permanent R que la mise en œuvre d'une obligation de notification fait peser une

beslag legt op de capaciteit van de inlichtingendiensten (*supra*), maar tevens op de capaciteit van de toezichthoudende instantie. Om het Comité in staat te stellen voldoende adequaat aan de verwachtingen en behoeften van de wetgever te voldoen, dient het te beschikken over voldoende materiële, financiële en personele middelen. Het Comité beveelt zodoende sterk aan dat een invoering van een notificatieplicht gepaard kan gaan met een uitbreiding van het personeel van het Vast Comité I.

41. Wat de overgangs- en inwerkingtredingsmaatregelen betreft, vestigt het Comité de aandacht van de wetgever op de noodzaak te voorzien in een voldoende lange overgangsperiode voor het notificatiesysteem om de diensten in staat te stellen hun procedures op te zetten. Er wordt ook voorgesteld om in de memorie van toelichting te verduidelijken of deze nieuwe verplichtingen (en in voorkomend geval, al naargelang de kennisgeving actief dan wel passief is) ook zullen gelden voor alle of sommige van de desbetreffende BIM's die vóór de inwerkingtreding van de tekst zijn opgestart, dan wel alleen voor BIM's die na de inwerkingtreding van deze tekst zijn opgestart. Bij de vaststelling van de beoogde overgangsperiode moet uiteraard rekening worden gehouden met de beoogde doelstelling.

CONCLUSIONS

41. Naar de mening van het Comité is de invoering van een systeem van passieve kennisgevingen waarin dit voorstel voorziet⁷⁷, samen met de versterking van de bevoegdheden van het Comité na de goedkeuring van de GBW in 2018, afdoende in het licht van de relevante verdragsbepalingen inzake transparantie. Het Comité is tot de conclusie gekomen dat actieve kennisgeving een middel is dat niet verplicht is en ook niet noodzakelijkerwijs het meest geschikt is om te voldoen aan de fundamentele beginselen in

charge considérable non seulement sur la capacité des services de renseignement (*supra*), mais aussi sur celle de l'organe de contrôle. Pour que le Comité puisse répondre adéquatement aux attentes et aux besoins du législateur, il doit disposer de moyens matériels, financiers et humains suffisants. Par conséquent, le Comité recommande vivement que l'instauration d'une obligation de notification soit accompagnée d'un renforcement des effectifs du Comité permanent R.

41. Au titre des mesures transitoires et d'entrée en vigueur, le Comité attire l'attention du législateur sur la nécessité de prévoir une période transitoire suffisante concernant le système des notifications afin de permettre aux services de mettre en place leurs procédures. Il suggère également que l'exposé des motifs clarifie si ces nouvelles obligations (et ce le cas échéant, selon que la notification soit active ou passive) s'appliqueront également à tout ou partie des MRD concernées et initiées avant l'entrée en vigueur du texte, ou seulement aux MRD initiées après l'entrée en vigueur de ce texte. La période transitoire envisagée devrait bien entendu tenir compte de l'objectif poursuivi.

CONCLUSIONS

41. De l'avis du Comité, la mise en place d'un système de notifications passives prévu par la présente proposition⁷⁸, conjuguée au renforcement des attributions du Comité qui découlent de l'adoption de la LPD en 2018, est suffisante au regard des dispositions conventionnelles pertinentes en matière de transparence. Le Comité est arrivé à la conclusion que la notification active est un moyen qui n'est ni obligatoire ni nécessairement le plus indiqué pour rencontrer les principes fondamentaux en la

⁷⁷ Rekening houdend met de opmerkingen in dit advies.

⁷⁸ Prenant en considération les observations formulées dans le présent avis.

deze materie (d.w.z. het recht op een eerlijk proces, het recht op privacy en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel).

Het Comité vestigt ook de aandacht van de wetgever op de operationele impact en de mogelijke gevolgen voor de prioriteiten van de inlichtingendiensten die uit de invoering van een actieve notificatie zouden voortvloeien.

Indien de wetgever ervoor kiest een systeem van actieve kennisgevingen in te voeren, werden diverse suggesties voorgesteld, onder meer dat in de memorie van toelichting nader moet worden toegelicht waarom het systeem beperkt is tot drie uitzonderlijke methoden en waarom een onderscheid wordt gemaakt met de kennisgeving waarin artikel 90*novies* Sv. reeds voorziet in strafzaken.

Wat de in het voorstel opgenomen weigeringsgronden tot kennisgeving betreft, beveelt het Comité met name aan om, ter wille van de samenhang, de uitzonderingsgronden beter af te stemmen op die welke reeds in verschillende wetten zijn opgenomen (GBW, W.C&VM, W.I&V en W.Beroepsorgaan), om een juridische definitie te geven van het "inlichtingenonderzoek" en om rekening te houden met de geheimhouding van de informatie en van het strafonderzoek.

Het Comité beveelt ook aan om de weigeringsgronden van het ontworpen artikel 2, §3, eerste lid, 3° W.I&V te verduidelijken, om een onderscheid te maken tussen tijdelijke en definitieve weigeringen, en om het feit dat een persoon op het ogenblik van de kennisgeving in België gedomicilieerd is (op basis van zijn inschrijving in het Rijksregister) als objectief criterium in aanmerking te nemen om te beoordelen of hij al dan niet het voorwerp van een actieve kennisgeving moet zijn.

Het Comité heeft ook gewezen op de vragen die het voorstel oproept over de relatie met de W.C&VM en, meer in het bijzonder, de classificatie van informatie door de inlichtingendiensten.

matière (soit le droit à un procès équitable, le droit à la protection de la vie privée et le droit à un recours effectif).

Le Comité attire en outre l'attention du législateur sur l'impact opérationnel et les implications potentielles sur les priorités des services de renseignement qui découleraient de la mise en place d'un système de notifications actives.

Si le législateur fait le choix de mettre en place un système de notifications actives, plusieurs suggestions ont été formulées, notamment d'expliquer plus amplement dans l'exposé des motifs la raison pour laquelle le système est limité à trois méthodes exceptionnelles et la raison pour laquelle une distinction est opérée avec la notification déjà prévue en matière répressive à l'article 90*novies* du CIC.

En ce qui concerne les motifs de refus de notification contenus dans la proposition, le Comité avise principalement que, pour des raisons de cohérence, les motifs d'exception s'alignent davantage sur ceux déjà contenus dans plusieurs réglementations (LPA, L.C.&HS, L.R&S et L.Organe de recours), que l'enquête de renseignement reçoive une définition légale et que le secret de l'information et de l'instruction judiciaire soit pris en considération.

Le Comité recommande par ailleurs de clarifier davantage le motif de refus visé dans le projet d'article 2, § 3, alinéa 1er, 3° L.R&S, qu'il soit opéré une distinction entre les refus temporaires et définitifs et que la domiciliation en Belgique au moment où la notification doit intervenir (sur base de l'inscription au registre national) soit le critère objectif pris en considération pour évaluer si une personne doit faire l'objet d'une notification active.

Le Comité a par ailleurs mis en exergue des questions que la proposition soulève à propos de sa relation avec la L.C.&HS et, plus précisément, la classification des informations par les services de renseignement.

Wat de termijn voor kennisgeving betreft, kan het Comité instemmen met de termijn van tien jaar.

Wat de toezichthoudende instantie betreft, is het Comité van mening dat één toezichthoudend orgaan volstaat en dat het voorgestelde systeem nodeloos ingewikkeld is. Volgens het Comité is het Comité de instelling die de exclusieve bevoegdheid zou moeten hebben, aangezien het een bredere visie en ruimere bevoegdheden heeft dan de BIM-commissie wat het toezicht op de activiteiten van de inlichtingendiensten betreft. Als de twee organen worden gehandhaafd, vindt het Comité de beoogde procedurele termijnen te kort en beveelt het aan deze te verlengen tot 30 dagen. Tenslotte moeten bepaalde correcties worden aangebracht en moet een begindatum voor het nieuwe systeem worden vastgesteld.

Het Comité juicht het voorstel toe, omdat het de passieve notificatieplicht herintroduceert. In dit verband worden ook de hierboven vermelde aanbevelingen⁷⁹ gedaan.

Het Comité is ingenomen met het voorstel om de passieve kennisgeving opnieuw in te voeren, maar wijst erop dat er reeds verschillende systemen, bevoegdheden en procedures bestaan voor de transparantie van informatie waarover de inlichtingendiensten beschikken. In dit verband merkt het Comité op dat de mogelijkheden om actie te ondernemen voor de burger ingewikkeld te identificeren en uit te voeren zijn en dat de keuze van een procedure momenteel van invloed is op zijn of haar mogelijkheden om toegang te krijgen tot informatie (of niet). Het Comité acht het dan ook wenselijk de procedures voor toegang tot informatie en de uitzonderingen op het verstrekken van informatie te harmoniseren – hetzelfde geldt voor de uitkomst van de verschillende procedures.

In dezelfde geest wil het Comité de wetgever erop wijzen dat in de memorie van toelichting

Au niveau du délai de notification, le Comité peut souscrire au délai de dix ans.

S'agissant de l'autorité de contrôle, le Comité est d'avis qu'une instance de contrôle suffit et que le système proposé est inutilement complexe. Selon le Comité, le Comité est l'instance qui devrait être exclusivement compétente car il dispose d'une vue plus large et de pouvoirs plus étendus que la commission BIM concernant le contrôle de l'activité des services de renseignement. Si la double instance devait être maintenue, le Comité estime que les délais procéduraux envisagés sont trop brefs et il avise de les porter à 30 jours. Enfin, certaines corrections doivent être opérées et une date de prise de cours du nouveau système doit être prévue.

Le Comité salue la proposition en ce qu'elle réintroduit l'obligation de notification passive. Les recommandations énumérées ci-dessus⁸⁰ sont également formulées à ce propos.

Par ailleurs, le Comité, tout en accueillant, positivement la proposition de réintroduire la notification passive, relève que différents systèmes, compétences et procédures existent déjà en matière de transparence des informations en possession des services de renseignement. A cet égard, le Comité relève que les possibilités d'action sont complexes à cerner et à mettre en œuvre pour le citoyen et que le choix d'une procédure a actuellement un impact sur ses possibilités d'accès (ou non) à de l'information. Aux yeux du Comité, une harmonisation des procédures d'accès à l'information et des exceptions à la communication d'information - et donc une harmonisation du résultat des différentes procédures - est dès lors souhaitable.

Dans le même ordre d'idées, le Comité souhaite attirer l'attention du législateur sur la

⁷⁹ Onder voorbehoud van bepaalde verduidelijkingen betreffende de personen die moeten worden kennis gegeven (zie supra).

⁸⁰ Sous réserve de certaines précisions concernant les personnes à notifier (voir supra).

duidelijker en concreter moet worden aangegeven hoe het passieve kennisgevingssysteem aan de bestaande procedures zal worden gekoppeld.

nécessité d'expliciter et de préciser davantage dans l'exposé des motifs la manière dont le système de notifications passives s'articulera avec les procédures existantes.

