

ANNEXE F.

AVIS DU COMITÉ PERMANENT R SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1998 ORGANIQUE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ (L.R&S)

Le Comité tient une fois encore à souligner qu'il est en faveur de toute proposition permettant d'accroître l'efficacité des services de renseignement belges, dans la mesure où des garanties suffisantes sont prévues pour sauvegarder les libertés et les droits fondamentaux. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte sociétal actuel, dans lequel la lutte contre le terrorisme et le radicalisme doit être menée de manière optimale. En outre, le Comité attire l'attention sur le fait que la réglementation proposée – qui doit permettre une intervention plus performante – ne s'applique pas seulement à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, mais aussi à tous les domaines dans lesquels la Sûreté de l'État (VSSE) et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) sont actifs.

Le Comité tient à attirer l'attention de la Commission Justice sur le thème qui, lors de l'examen du projet de loi, mérite certainement un intérêt spécifique : l'extension très importante des missions légales du SGRS, associée à ce qui suit :

1. La mission légale du SGRS et ses possibilités de collecte à l'étranger sont considérablement étendues (voir *infra*, points 18, 24 et 31).
2. La possibilité est créée d'instaurer une 'équipe d'intervention', tant à la VSSE qu'au SGRS. Le véritable objectif et la nécessité réelle n'ont jamais été abordés avec le Comité permanent R et ne lui ont pas été démontrés. Les membres de cette équipe d'intervention se voient confier des tâches et des compétences de police administrative, alors que, à la demande de la VSSE, la mission de protection, qui est une tâche de police administrative, va être retirée à ce service.
3. Les méthodes ordinaires existantes sont adaptées, en ce sens que les services peuvent recevoir plus facilement des informations (surtout) de particuliers (voir *infra*).
4. Une disposition est insérée concernant l'archivage des documents des services de renseignement. Dans ce cadre, le Comité s'était à l'époque montré partisan d'un système en vertu duquel les classifications sont annulées après un certain délai (par exemple 30 ans pour les documents classifiés 'secret' et 50 ans pour les documents classifiés 'très secret'), sauf renouvellement explicite.

Le Comité tient à attirer l'attention sur plusieurs autres dispositions légales, qui ne sont pas reprises dans le projet, alors qu'elles sont perfectibles. Le Comité se réfère, dans ce cadre, aux exemples ci-dessous. Certains d'entre eux ont déjà l'objet d'une recommandation du Comité.

5. Le Comité permanent R a recommandé à maintes reprises que les articles 19 et 20 L.R&S soient précisés par le pouvoir exécutif, mais aussi par le pouvoir législatif. Ces dispositions essentielles régissent notamment la transmission d'informations (y compris les données à caractère personnel) à d'autres services (étrangers) et la coopération/assistance technique que les deux services belges peuvent prêter, par exemple, aux autorités judiciaires ou à des homologues étrangers. Vu la coopération croissante entre tous les acteurs du milieu de la sécurité et vu la proposition d'extension des possibilités pour le service de renseignement

militaire à l'étranger, le Comité recommande une fois encore de préciser les deux articles de loi, afin qu'il ne subsiste plus le moindre doute sur le rôle et les possibilités de chacun.

6. L'article 19/1 L.R&S prévoit une obligation de déclaration particulière si la mise en œuvre d'une méthode particulière révélait une infraction ; si c'est une méthode ordinaire qui fait apparaître la même infraction, c'est l'article 29 CIC qui est d'application. Le moment et la manière dont les infractions présumées doivent être communiquées diffèrent fondamentalement. En outre, la procédure à suivre n'est pas claire dans le cas où une infraction est mise au jour par le biais d'une méthode ordinaire et où des éléments complémentaires sont ensuite recueillis par le biais d'une méthode particulière. Le Comité permanent R recommande de réexaminer cette réglementation.
7. À l'époque, le Comité avait souligné la nécessité d'une réglementation plus détaillée du travail avec les informateurs. Le Gouvernement de l'époque avait décidé de s'en remettre au Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, qui est devenu le Conseil national de sécurité. Rien n'a encore été fait en la matière, tout comme pour de nombreux autres aspects importants de la Loi organique des services de renseignement et de sécurité. Le Comité a été informé que le Conseil national de sécurité avait donné des instructions pour l'élaboration de directives si nécessaire. Le Comité reste toutefois d'avis que dans certains domaines, c'est au législateur qu'il revient de poser les jalons. En ce qui concerne le travail avec les informateurs, le Comité propose plus spécifiquement une interdiction explicite de recueillir des informations via des informateurs en contournant des dispositions qui invoquent une obligation de garder le secret ou en court-circuitant les garanties offertes par la Loi MRD.
8. La réglementation relative à la compétence du Comité comme organe juridictionnel doit être précisée pour que le Comité puisse également se saisir lorsqu'un service utilise une méthode qui, aux termes de la loi, doit être considérée comme une méthode particulière, sans en avoir reçu l'autorisation et pour laquelle il n'y a donc aucune décision ni autorisation formelle. Le Comité fait remarquer que l'application de mesures qui doivent être considérées comme des méthodes particulières de recueil de données, mais pour lesquelles aucune autorisation n'a été accordée, peut constituer une infraction, avec toutes les conséquences qui en découlent.
9. Le droit de consultation octroyé aux personnes qui saisissent le Comité en sa qualité d'organe juridictionnel est tellement étendu que les opérations de renseignement en cours peuvent être mises en péril. Le Comité recommande une adaptation de cette réglementation, même si ce cas de figure ne s'est présenté qu'une seule fois à ce jour.

Le Comité est d'avis que l'évaluation de la réglementation actuelle a essentiellement porté sur l'efficacité des services de renseignement, ce qui s'est traduit par un projet axé sur l'octroi de compétences et de possibilités légales supplémentaires (parfois utiles et nécessaires) aux deux services de renseignement. Mais le contrôle externe et les *checks and balances* nécessaires n'ont pas toujours fait l'objet d'une attention suffisante ; ce contrôle externe est même parfois ramené à un niveau antérieur.

En ce qui concerne les compétences, les tâches et les possibilités (de collecte) supplémentaires, le Comité se réfère, par exemple, aux propositions suivantes :

10. Il est proposé de créer une équipe d'intervention (voir point 2 *supra*)

11. La description des tâches du SGRS est considérablement étendue. La portée exacte des diverses modifications apportées à l'article 11 L.R&S requiert une étude approfondie. Le Comité a l'impression que le spectre du SGRS s'est étendu au-delà du domaine 'militaire' (par exemple recueillir des renseignements en matière de politique de sécurité nationale et internationale). Le Comité est bien conscient de l'internationalisation croissante des problèmes de sécurité et de l'absence d'un service de renseignement civil étranger. Il fait néanmoins remarquer que cela signifierait une réorientation fondamentale au regard de la réglementation actuelle, ce qui nécessite une réflexion plus approfondie. À ce propos, il convient également de vérifier si le SGRS dispose des moyens pour accomplir ces nouvelles tâches et si un contrôle adéquat peut être exercé sur ces tâches.
12. L'article 13/2 proposé octroie aux agents de renseignement la possibilité d'utiliser un nom, une identité et une qualité fictives, et ce indépendamment de la mise en oeuvre d'une autre méthode. Cette réglementation – très sommaire – offre par exemple la possibilité d'infiltrer des groupements. Jusqu'à présent, les services prétendaient ne pas souhaiter utiliser cette technique. En revanche, s'ils veulent désormais l'utiliser, cela doit être mentionné explicitement, et la mesure doit être considérée comme une méthode particulière. Il convient par ailleurs de prêter l'attention nécessaire à la protection (légale) du personnel concerné.
13. Dans la foulée, le Comité se demande si la possibilité, telle que stipulée dans le nouvel article 13/4, doit également permettre de procéder à une infiltration civile. Il ressort de l'Exposé des Motifs que ce n'est pas le cas. Toutefois, le texte de ce projet d'article n'exclut pas cette possibilité. Si telle est l'intention, il est indiqué de réfléchir sérieusement à l'opportunité et à l'encadrement (légal).
14. L'article 14 précise que le secret professionnel ne fait pas obstacle, pour les autorités publiques telles qu'un CPAS, à la communication d'informations, sur demande, aux services de renseignement. Le Comité est en faveur de cette clarification, mais n'en constate pas moins que la possibilité pour ces autorités publiques de conclure des « accords » ou d'établir des 'règles' est supprimée. Si l'intention du projet est de priver des autorités de leur compétence d'appréciation, une réflexion approfondie doit être menée à ce propos. En effet, il faut prendre en considération le fait que certains services publics sont en possession de données à caractère personnel très sensibles (par exemple des données médicales) qui sont recueillies dans un but bien défini.
15. La modification de l'article 16 prévoit en premier lieu que des personnes ou des organisations privées peuvent à tout moment communiquer des données à caractère personnel aux services de renseignement, même si ces acteurs privés sont en possession de ces données dans un but bien défini (modification du 'principe de finalité'). Deuxièmement, il semble que l'intention est qu'une éventuelle obligation de discrétion ou de secret du détenteur de certaines données ne s'applique pas dans sa relation avec un service de renseignement. Surtout en ce qui concerne ce second aspect, cette réglementation va très loin et nécessite de mettre en balance les divers intérêts en jeu (par exemple le secret médical d'un médecin, le secret professionnel d'un avocat ou le secret des sources d'un journaliste). Le Comité signale par ailleurs que de telles données pourraient également être transmises à la justice via l'article 19 L.R&S.
16. La mise en oeuvre de méthodes particulières de recueil de données en dehors du territoire belge est élargie pour les deux services. Une limitation est prévue pour la VSSE : les méthodes doivent être mises en oeuvre *depuis* le territoire. Ainsi, c'est manifestement la possibilité de collecter des communications/informations digitales qui surtout est étendue.

Mais cette réglementation signifie-t-elle, par exemple, que la VSSE peut intercepter des communications étrangères depuis la Belgique ? Il convient d'éclaircir ce point.

17. En ce qui concerne la mise en oeuvre de méthodes particulières de recueil de données en dehors de la Belgique, le SGRS n'est soumis à aucune restriction. Si, à l'époque, le Comité avait recommandé d'examiner si *certaines* MRD pouvaient aussi être utilisées à l'étranger, il est stipulé dans le projet actuel que ce service peut mettre en oeuvre *toutes* les mesures spécifiques et exceptionnelles à l'étranger. En principe, le contrôle administratif de telles méthodes est du ressort de la Commission BIM, et le contrôle juridictionnel, du ressort du Comité permanent R (même si un grand point d'interrogation subsiste sur la manière dont cela devra se passer dans la pratique). Mais pour l'interception de certaines communications, la pénétration dans des systèmes informatiques et la réalisation de photos, une réglementation de contrôle spécifique (moins poussée) s'applique (voir ci-après au point 31). Enfin, le Comité fait remarquer que l'extention des possibilités des services de renseignement de mettre en oeuvre des méthodes particulières de recueil de données à l'étranger soulève les questions relatives à la problématique de la souveraineté d'autres États et à la punissabilité d'organisations établies à l'étranger auxquelles il est demandé de coopérer. Si de tels renseignements recueillis à l'étranger se retrouvent dans un dossier pénal, il convient d'examiner comment cela s'articule avec les traités d'entraide judiciaire et l'obligation de travailler avec des commissions rogatoires.
18. Le projet introduit une nouvelle méthode spécifique : la réquisition des données de transport et de voyage auprès d'acteurs privés. Le Comité comprend l'utilité d'une telle réglementation pour le fonctionnement des services de renseignement. Vu le caractère sensible de ce genre de données sur le plan du respect de la vie privée, le Comité estime que le recueil de celles-ci doit, en effet, être considéré comme une méthode spécifique. Le Comité souligne que l'obtention de ces données doit *toujours* être considérée comme une méthode spécifique, et ce même si, à l'avenir, il est possible de les obtenir via une autorité publique, et donc via la méthode ordinaire visée à l'article 14 L.R&S (voir Projet de loi en matière de PNR).
19. Dans la foulée, le Comité estime de manière générale que le niveau de 'protection' offert dans la Loi MRD doit être lié à 'la nature des données' (plus ou moins sensible en termes de respect de la vie privée) et pas tant avec 'la manière dont elles sont recueillies' (par des moyens de collecte propres, par une réquisition, par un accès direct à un fichier...). Sinon, on en arriverait à une situation où la collecte d'une même donnée sensible sur le plan du respect de la vie privée devrait être considérée tantôt comme une méthode ordinaire, tantôt comme une méthode spécifique. Cela reviendrait à laisser aux services la possibilité de choisir les méthodes comme bon leur semble. C'est la raison pour laquelle le Comité recommande également que l'article 18/15 L.R&S soit adapté en ce sens que le recueil de certaines données financières constitue une méthode spécifique, qui peut notamment être mise en oeuvre via une réquisition adressée à des institutions bancaires.

En ce qui concerne la problématique des *checks and balances*, le Comité reprend les exemples suivants :

20. Le projet apporte des changements à certains endroits : certaines méthodes spécifiques deviennent des méthodes ordinaires et des méthodes exceptionnelles deviennent des méthodes spécifiques. Il en résulte naturellement que le contrôle est moins poussé. Le Comité donne les exemples suivants :

- L'ouverture d'objets fermés ne demeure une méthode spécifique que dans la mesure où ces objets sont 'verrouillés'.
 - Les caméras mobiles, comme les appareils photographiques, ne sont plus considérées comme un moyen technique, si bien que leur utilisation ne change pas la nature de l'observation. Cela signifie, par exemple, que filmer un *target* ne constitue pas une méthode spécifique, indépendamment de la durée et de la fréquence des observations. Le Comité n'a pas d'objection de principe, mais attire l'attention sur le fait que des observations longues et fréquentes d'un même *target* ou d'un même groupement peuvent être très intrusives et, partant, pourraient devoir être considérées comme une méthode particulière.
 - L'observation de ce qui se passe dans des dépendances peut constituer une méthode spécifique et non plus une méthode exceptionnelle. En introduisant une nouvelle catégorie dans le projet (c'est-à-dire '*des lieux non accessibles au public qui (ne) sont (pas) soustraits à la vue*'), les dépendances de domiciles (comme le jardin) sont moins protégées en fonction de la clôture installée par l'occupant. Jusqu'à présent, les dépendances bénéficiaient de la même protection que le domicile. L'introduction d'une nouvelle catégorie de ce genre ou d'une nouvelle notion juridique peut être une source de confusion et générer des problèmes d'interprétation. Le Comité n'a pas connaissance d'exemples où cette nouvelle réglementation pourrait répondre à un besoin opérationnel évident. En effet, ce qui se passe dans les dépendances peut déjà être collecté actuellement, mais en recourant à une méthode exceptionnelle. Enfin, le Comité tient à attirer l'attention sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle (n°178/2015), par lequel l'article 464/27 CIC relatif à l'enquête pénale d'exécution a été annulé. Les motifs de cet arrêt sont extrêmement pertinents au regard des modifications proposées ici.
 - Le projet prévoit une réglementation spécifique pour les personnes qui sont reconnues comme journalistes professionnels mais qui, selon les services de renseignement, ne méritent pas d'être reconnues en cette qualité. Le Comité s'interroge sur la légalité et sur l'utilité d'une telle réglementation. Celle-ci représentera d'ailleurs un surcroît de travail pour les services, qui doivent démontrer qu'une personne n'est pas un journaliste professionnel.
 - Dans le projet, il est proposé de tenir compte, lors de l'évaluation de la subsidiarité, des risques engendrés par l'exécution de la mission de renseignement pour la sécurité des agents des services et des tiers. La prise en compte des risques pour la sécurité physique n'est pas neuve : elle était déjà stipulée à l'article 18/9 § 3 L.R&S. Mais en transposant cette disposition à l'article 2, le service concerné peut désormais décider de la mise en oeuvre d'une méthode exceptionnelle (et donc de récolter des données très sensibles en termes de respect de la vie privée), parce que les méthodes ordinaires et spécifiques représentent un danger trop important. Si telle est bien l'intention du projet, il convient de veiller étroitement à ce que cette disposition soit utilisée avec précaution.
21. Le Comité se pose de sérieuses questions sur la réglementation selon laquelle un agent de renseignement peut commettre une infraction qui ensuite – et par exemple en l'absence d'éventuelles personnes lésées – pourrait être 'couverte' par la Commission BIM. Le Comité est d'avis que que cette réglementation doit être fondamentalement revue. Il estime que, dans les cas que le projet entend régir, on peut se baser sur les notions juridiques existantes (par exemple l'état de nécessité ou la légitime défense).
22. Le Comité ne peut absolument pas souscrire à la proposition de modification de l'article 43/5 § 4 L.R&S. La réglementation actuelle, qui a été introduite à l'époque sur proposition du Sénat, stipule que les agents de renseignement doivent communiquer *toutes* les

informations au Comité lorsque celui-ci contrôle la légalité d'une méthode particulière. Cette réglementation s'applique également aux informations ou documents des services de renseignement qui sont couverts par le secret de l'enquête. Toutefois, le président du Comité doit, dans ce cas, se concerter avec le magistrat compétent. Il peut ainsi tenir compte de ses préoccupations. La même réglementation vaut d'ailleurs pour l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité. La modification proposée pourrait avoir comme conséquence que le Comité, en sa qualité d'organe juridictionnel, doive évaluer la légalité de la méthode *sans* disposer de toutes les informations qui ont été recueillies ou élaborées par les services de renseignement. Le Comité insiste sur le fait qu'il n'a pas connaissance de cas où la réglementation actuelle se serait révélé problématique pour le secret de l'enquête. Le Comité souligne par ailleurs que de telles informations ne sont *jamais* partagées avec des tiers.

23. Comme cela a déjà été mentionné, le projet omet de prévoir une réglementation pour la notification des *targets* de méthodes secrètes.
24. La réglementation qui permet au SGRS d'intercepter des communications à l'étranger a été élaborée à un moment où les signaux radio constituaient l'essentiel des interceptions. Depuis lors, la technologie a tellement évolué que le Comité avait déjà recommandé au législateur de revoir la réglementation. Les révélations d'Edward Snowden et l'intention du SGRS de procéder à du *cable-tapping* rend cette révision d'autant plus urgente. Le Comité constate que le domaine de compétence du SGRS est considérablement élargi (voir point 8) et que le service – à juste titre – se voit attribuer davantage de possibilités de collecte. Toutefois, ce double constat signifie pour le Comité qu'il convient de définir clairement ce qui peut être fait ou pas et qu'un réel moyen de contrôle doit être prévu. Certains éléments doivent être de toute façon examinés, à savoir la mesure dans laquelle les interceptions doivent être ciblées ou non et à la demande de qui, le degré de précision du Plan d'écoutes annuel (par exemple, les sélecteurs au lieu de pays ou des termes génériques), la possibilité de procéder à du *datamining* en vrac et la question de savoir si les opérations SIGINT à l'étranger doivent toujours s'inscrire dans un conflit armé ou un dans un 'mandat international'. Le Comité estime que ces aspects ne sont pas suffisamment traités dans la réglementation proposée. Il rappelle que dans les faits, il est d'accord que les capacités réelles du SGRS au niveau SIGINT sont beaucoup trop limitées, mais que le projet actuel instaure une compétence générale d'interception sur toutes les compétences (élargies) du service, avec la collaboration obligatoire des opérateurs. Il en résulte que le SGRS peut surveiller en masse tous les moyens de communication depuis ou vers l'étranger. En revanche, la réglementation légale est sommaire, étant donné qu'elle ne prévoit que des moyens de contrôle limités. De l'avis du Comité, ceux-ci ne répondent pas aux exigences de la CEDH, par exemple. Toutes ces questions requièrent un débat parlementaire approfondi et documenté.

CONCLUSION

Vu les délais impartis, le Comité a dû se limiter aux modifications qui méritaient une attention critique. De manière générale, le Comité recommande que les propositions de modification qui sont reprises soient précisées quant à leur finalité et, dans certains cas, soient détaillées dans le projet. En outre, certaines options fondamentales doivent faire l'objet d'une réflexion approfondie. Le Comité recommande par ailleurs que le contrôle soit porté à un niveau adéquat. Ces considérations doivent s'inscrire dans le souci de répondre aux exigences fondamentales telles que celles qui découlent des normes juridiques nationales et internationales. Enfin, le Comité entend souligner que le projet, vaste, contient de nombreux éléments positifs, et ce tant sur le plan légistique que du point de vue des besoins opérationnels des deux services de renseignement.