

INZICHT IN TOEZICHT  
REGARDS SUR LE CONTRÔLE

# INHOUD

## TABLE DES MATIÈRES

*Voorwoord – Préface*..... v  
Sabine DE BETHUNE, Voorzitster Senaat – Présidente du Sénat

*De weg naar volwassenheid – Sur la voie de la maturité*  
Guy RAPAILLE, Voorzitter Vast Comité I – Président Comité permanent R . . . . ix

Afkortingen – Abréviations ..... xxvii

### Hoofdstuk I.

**Democratische controle op de inlichtingendiensten van 1830 tot 2013**..... 1

### Chapitre I.

**Le contrôle démocratique sur les services de renseignement de 1830 à 2013** . . 1

161 jaar wachten op parlementaire controle

Paul PONSAERS..... 7

1. De Belgische onafhankelijkheid, de Openbare Veiligheid en de Orangisten..... 8
2. Centralisme en gemeentelijke autonomie op gespannen voet..... 14
3. De twee wereldoorlogen ..... 18
4. De Koude Oorlog..... 22
5. Besluit: dan toch parlementaire controle ..... 26

Van parlementaire onderzoekscommissie over Pinksterplan tot Toezichtwet

Tony VAN PARYS..... 29

1. Parlementaire onderzoekscommissies aan de basis van de Wet van 18 juli 1991..... 29
2. Het Pinksterplan van de Regering ..... 30
3. De parlementaire discussie over de Toezichtwet ..... 32
  - 3.1. Een instelling met een eigen karakter, gehecht aan het Parlement . . 33
  - 3.2. De verhouding tussen de interne en de externe controle..... 35
  - 3.3. Het ontbreken van een wet op de inlichtingendiensten..... 36

4.	Nog één heikele kwestie: het parlementair toezicht op de inlichtingendiensten is niet sluitend .....	39
La création d'un organe extérieur de contrôle : une révélation positive ou un échec pour les institutions du Royaume ?		
	Stéphan SCHEWEBACH .....	41
De wetsgeschiedenis van 1991 tot 2013		
	Wauter VAN LAETHEM .....	45
1.	De Wet van 18 juli 1991: driemaal toezicht op de inlichtingendiensten. . . . .	45
1.1.	Het Vast Comité I: een onafhankelijk, <i>sui generis</i> orgaan .....	46
1.2.	De Dienst Enquêtes I: een onderzoeksequipe met twee petjes .....	52
1.3.	De gemeenschappelijke vergaderingen P en I: een 'super-toezichtorgaan' .....	53
2.	De huishoudelijke reglementen van 28 april / 6 mei 1994 .....	54
3.	De Wetten van 15 december 1993 en 21 december 1994: enkele technische wijzigingen .....	55
4.	De Wet van 30 juni 1996: het Vast Comité I en parlementaire onderzoeken .....	55
5.	De Wet van 30 november 1998: een referentiekader voor de beoordeling van inlichtingendiensten .....	56
6.	De Wet van 7 december 1998: aandacht voor de individuele klachtfunctie .....	57
7.	De eerste Wet van 11 december 1998: geheime informatie en veiligheidsmachtigingen .....	57
8.	De tweede Wet van 11 december 1998: het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen .....	59
9.	De Wet van 1 april 1999: een scherper toezicht op de toezichthouder . . .	59
9.1.	Samenstelling van het Vast Comité I: slechts één werkend lid . . . . .	60
9.2.	Missie en opdrachten: verduidelijking van het mandaat .....	61
9.3.	Onderzoeksmogelijkheden: ongewijzigd .....	64
9.4.	Relatie met de wetgevende macht: verschuiving naar de Senaat(scommissie) en iets minder onafhankelijkheid voor het Comité .....	64
9.5.	Relatie met de uitvoerende macht: geen politieke controle .....	65
9.6.	Relatie met de rechterlijke macht: <i>status quo</i> .....	65
9.7.	Relatie met de burger: de klachtfunctie opnieuw ter discussie. . . . .	66
10.	Het Reglement van de Senaat van 10 november 1999 .....	66
11.	De Wet van 20 juli 2000: een Comité met drie vaste leden .....	67
12.	De Wet van 3 april 2003: controle op de interceptiebevoegdheid van de ADIV .....	68

13.	De drie wetten van 3 mei 2003: nieuwe spelregels voor het Vast Comité P. ....	68
14.	De Wet van 3 mei 2005: nieuwe samenstelling en bevoegdheden voor het Beroepsorgaan. ....	70
15.	De Wet van 10 juli 2006: de oprichting van het OCAD en een nieuwe taak voor het gemeenschappelijke toezichtorgaan. ....	71
16.	De Wet van 4 februari 2010: twee nieuwe opdrachten in het kader van de bijzondere inlichtingenmethoden en enkele andere belangrijke ingrepen. ....	72
	16.1. Jurisdictionele controle. ....	73
	16.2. Prejudiciële adviezen. ....	74
	16.3. Andere belangrijke ingrepen. ....	75
17.	De Wet van 18 april 2010: langere mandaten en verschuivingen in de interne gezagsverhoudingen. ....	76
18.	De Wet van 9 februari 2011: horen van ex-leden van inlichtingendiensten. ....	77
19.	Enkele aanbevelingen bij wijze van conclusie. ....	77
De wonderjaren van het Comité		
	Raymond DECOUX. ....	81
1.	Een dak boven het hoofd. ....	81
2.	Een huishoudelijk reglement. ....	82
3.	De studiefase. ....	82
4.	Positionering en vertrouwen scheppen. ....	83
	4.1. Vijf verschillende persoonlijkheden in één collegiaal orgaan. ....	84
	4.2. Het Comité als bondgenoot voor de inlichtingendiensten. ....	84
	4.3. Vrijheid door de beperkte interesse van het Parlement en van de ministers. ....	85
	4.4. De relatie met het Vast Comité P. ....	86
5.	Uiteindelijk! De eerste toezichtonderzoeken. ....	86
6.	Besluit: de Toezichtwet als schoolvoorbeeld. ....	87
De 1999 à 2006 : les jalons de six années de contribution au contrôle parlementaire des services de renseignement		
	Jean-Claude DELEPIÈRE. ....	89
1.	Le 1 <sup>er</sup> février 1999 : un nouveau départ. ....	89
2.	Le contrôle des services de renseignement. ....	91
	2.1. Un changement de culture de la communauté du renseignement. ....	91
	2.2. Une interface entre les services de renseignement et la société civile au sens large. ....	92

2.3.	La recherche d'un équilibre en évolution : une démarche basée sur le dialogue et la légitimité démocratique réciproque.....	92
2.4.	Le renforcement de la crédibilité et du rôle du renseignement.....	93
3.	Enquêtes de contrôle importantes : rien de nouveau sous le soleil.....	94
3.1.	Sécurité de l'information.....	94
3.2.	L'islamisme.....	96
4.	Le défi des menaces dans un monde complexe.....	97
Le Comité permanent R depuis 2006 : la continuité dans le changement		
	Guy RAPAILLE.....	99
1.	La mise en œuvre de la Loi OCAM et ses implications pour le Comité..	101
2.	Enseignements tirés de quelques enquêtes marquantes.....	102
2.1.	Le suivi de l'islamisme radical : la durée des enquêtes et le danger des rapports intermédiaires.....	104
2.2.	L'affaire Belliraj : le rapport et les données classifiées.....	105
2.3.	Les dossiers réservés : la légitimité des services de renseignement	106
2.4.	Deux audits : une autre manière d'enquêter.....	106
3.	Compétence nouvelle : le contrôle <i>a posteriori</i> des méthodes particulières de recueil de données.....	107
4.	Investir dans sa réputation internationale.....	109
5.	Extériorisation du Comité permanent R en Belgique.....	110
6.	Initiatives particulières.....	111
7.	Et demain ?.....	112

## Hoofdstuk II.

<b>De controle op de inlichtingendiensten in een breder kader.....</b>	<b>115</b>
--	------------

## Chapitre II.

<b>Le contrôle sur les services de renseignement dans un cadre élargi.....</b>	<b>115</b>
--	------------

## Control in the Circus

### Interne controle bij de Veiligheid van de Staat

Alain WINANTS.....	121	
1.	Afbakening van het onderwerp.....	123
2.	Interne controle ter beveiliging van de informatievergaring.....	124
2.1.	De wettelijkheids- en veiligheidsprincipes.....	124
2.2.	De concrete structuren die de functie van interne veiligheid vorm geven.....	128
3.	Interne controle in de zin van organisatiebeheersing.....	131
3.1.	Aspecten van interne controle bij de VSSE.....	131

3.2.	De interne controlemechanismen binnen het ruimere concept van de organisatiebeheersing .....	131
3.3.	De controlemechanismen voor de opvolging van de strategiebepaling en -realisatie .....	132
4.	Interne controle door de uitoefening van hiërarchisch gezag .....	136
4.1.	De instructie van de minister van Justitie .....	137
4.2.	De instructie van de administrateur-generaal .....	137
5.	Conclusie .....	139

#### Le contrôle du SGRS par l'Exécutif

##### Comment naviguer au mieux entre les inconnues ?

Vincent DE LAET, Luc MARSIA et Jean-Arthur RÉGIBEAU .....	143
---	-----

1.	Pourquoi le SGRS existe-t-il ? .....	143
2.	Le contrôle <i>a priori</i> .....	145
3.	Les moyens d'investigation .....	145
4.	Un service professionnel .....	146
5.	Alors, tout va bien ? .....	146
6.	Le rôle nécessaire du Comité permanent R dans l'édifice .....	148

#### De andere tentakels van de octopus: zeven vormen van externe controle

Wauter VAN LAETHEM .....	151
--------------------------	-----

1.	Het Parlement en zijn Begeleidingscommissies .....	152
2.	Het Rekenhof .....	153
3.	De Privacycommissie .....	154
4.	De federale Ombudsman .....	156
5.	De administratieve rechters: de Raad van State en het Beroepsorgaan .	157
5.1.	Het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen .....	158
5.2.	De Raad van State als annulatierechter .....	159
5.3.	De Raad van State en de toegang tot bestuursdocumenten .....	159
6.	De gewone rechtbanken .....	160
7.	De BIM-commissie .....	161
8.	Besluit .....	162

#### Foreseeability and safeguards in the area of security: Some comments on ECHR case law

Iain CAMERON .....	163
--------------------	-----

1.	The (limited) added value of the ECtHR case law .....	163
2.	Privacy and security agencies' access to social media and location data	164
3.	Foreseeability and safeguards: in general .....	169

4. Differential standards of foreseeability and differential safeguards? ... 175
5. The abuse of national security and concluding remarks ..... 177

Waakhond zonder tanden

Over de media en inlichtingendiensten in België

Kristof CLERIX .....	181
1. Inleidende <i>case study</i> : berichtgeving over de <i>War on Terror</i> .....	181
2. De media als vierde macht .....	183
3. Drie rollen voor de nieuwsmedia .....	184
4. Uitdagingen bij berichtgeving over geheime diensten .....	185
5. Uitstekend werkkader voor journalisten .....	189
6. Chronisch gebrek aan specialisatie.....	190
7. Weinig bronnen voor berichtgeving over geheime diensten.....	193
7.1. Actieve communicatie door de diensten zelf .....	193
7.2. Toezichtorgaan Vast Comité I.....	200
7.3. Politici .....	201
7.4. De academische wereld.....	203
7.5. Maatschappelijk middenveld.....	204
7.6. Archieven .....	204
7.7. Wet op de openbaarheid van bestuur .....	207
7.8. Lekken .....	207
8. Besluit.....	209

**Hoofdstuk III.**

**Het Vast Comité I voor het voetlicht ..... 211**

**Chapitre III.**

**Le Comité permanent R sous le feu des projecteurs ..... 211**

Torture numbers, and they'll confess to anything

Een analyse van twintig jaar toezichtonderzoeken, studies en adviezen

Wauter VAN LAETHEM en Johan VANDERBORGHT .....	217
1. De onderzoeken, studies en adviezen gekwantificeerd.....	218
2. De initiator van het onderzoek, de studie of het advies .....	225
2.1. Op wiens initiatief opent het Comité toezichtonderzoeken? .....	225
2.2. De initiator van de studies en adviezen .....	230
3. Het voorwerp van onderzoek. ....	231
3.1. De gecontroleerde diensten .....	231
3.2. De gecontroleerde opdrachten .....	232
4. Verloop van een toezichtonderzoek .....	234
4.1. Van onderzoeksvoorstel tot activiteitenverslag .....	234

4.2. De doorlooptijd .....	235
5. Enkele inhoudelijke aspecten .....	237
5.1. Punctuele versus thematische onderzoeken .....	237
5.2. Waardeoordelen en (het gebrek aan) een referentiekader .....	238
5.3. Aanbevelingen van het Vast Comité I .....	240
6. Besluit .....	242

### Speak softly and carry a big stick

#### Over de eerste pet van de Dienst Enquêtes I: meewerken aan toezichtonderzoeken

Frank FRANCEUS .....	245
1. De rol van de Dienst Enquêtes I .....	245
2. Uitgebreide bevoegdheden: ‘a big stick’ .....	246
3. De praktijk: ‘speak softly’ .....	249
4. Veranderende onderzoeksmethodologie .....	250
5. Een blik op de toekomst? .....	251

#### Le traitement des plaintes et des dénonciations : une mission distincte pour le Comité ?

Gérald VANDE WALLE .....	253
1. Le cadre légal .....	253
1.1. Quels services peuvent être visés ? .....	253
1.2. Qui peut porter plainte ou faire une dénonciation ? .....	254
1.3. Qu’est-ce qu’une plainte et qu’est-ce qu’une dénonciation ? .....	254
1.4. L’objet des plaintes et des dénonciations .....	256
1.5. Déroulement d’une enquête .....	256
1.6. A quoi peut mener une telle enquête ? .....	257
2. Un aperçu des plaintes et dénonciations traitées par le Comité permanent R .....	258
2.1. Quelques chiffres .....	258
2.2. De quoi se plaint-on à l’égard d’un service de renseignement ? .....	260
2.3. Que dénonce-t-on ? .....	265
3. Conclusions .....	267

#### L’Organe de recours en matière d’habilitations, d’attestations et d’avis de sécurité

Guy RAPAILLE .....	269
1. La loi et la pratique de la loi .....	270
2. Quelques chiffres .....	272
3. Quelques points d’attention de la jurisprudence de l’Organe de recours .....	274



4.	Conclusion .....	277
Het Vast Comité I als rechter inzake bijzondere inlichtingenmethoden		
	Peter DE SMET .....	279
1.	De verschillende methoden in vogelvlucht.....	279
2.	De jurisdictionele controle van naderbij bekeken .....	283
2.1.	Het wettelijk kader en de wettelijke mogelijkheden .....	283
2.2.	De praktische invulling .....	286
2.3.	Enkele (kritische) kanttekeningen.....	288
3.	De jurisdictionele rol in cijfers.....	291
4.	Conclusie: een belangrijke taak met een enorme meerwaarde voor het toezicht .....	294
Een <i>parlementair</i> controleorgaan met een <i>gerechtelijke</i> opdracht...		
Over de tweede pet van de Dienst Enquêtes I		
	Pierre NIVELLE.....	295
1.	Uitgangspunten voor de gerechtelijke taak van de Dienst Enquêtes I ..	296
2.	Wettelijke beschikkingen .....	297
3.	Invulling van de gerechtelijke taak en organisatie van de Dienst Enquêtes I .....	299
4.	De gerechtelijke taak in de praktijk .....	300
5.	Doorstroming van gerechtelijke informatie naar het Vast Comité I....	303
6.	Samenloop tussen een toezicht- en een strafonderzoek.....	303
7.	Conclusies.....	304
De interne keuken van het Comité		
	Wouter DE RIDDER en Bernard CORNUT .....	307
1.	<i>Starting from scratch</i> .....	307
2.	Het Comité als collegiaal orgaan .....	308
3.	De administratieve en logistieke ondersteuning .....	309
4.	De Dienst Enquêtes I .....	310
5.	Koken kost geld .....	311
6.	Van eentjes en nulletjes en <i>firewalls</i> .....	314
7.	Openheid, discretie en veiligheid .....	315

**Hoofdstuk IV.**

<b>Het Vast Comité I en zijn relatie met de gecontroleerde diensten en de vier machten</b> .....	317
--	-----

**Chapitre IV.**

<b>Le Comité permanent R et ses relations avec les services contrôlés et les quatre pouvoirs</b> .....	317
--	-----

Ne rien cacher et ne pas mentir

Un témoignage sur la relation entre le service de renseignement militaire et le Comité permanent R

Paul GEORIS .....	323
-------------------	-----

1. Trois personnalités ‘neuves’ .....	323
2. Le SGR dans les années ’90. ....	324
3. La relation entre le Comité permanent R et le SGR : la découverte de l’inconnu .....	325
4. Les différentes facettes du rôle du Comité permanent R .....	326
5. Conclusion .....	327

Toezicht op het OCAD

André VANDOREN .....	329
----------------------	-----

Parlementair toezicht na de Toezichtwet

Hans VANHEVELE .....	333
----------------------	-----

1. De basisprincipes van het parlementair toezicht .....	335
2. De relatie tussen het Vast Comité I en het Parlement .....	337
2.1. Eén gemengde werkgroep .....	337
2.2. Twee bijzondere commissies .....	338
2.3. Twee afzonderlijke Begeleidingscommissies .....	344
3. Een blik op de toekomst .....	348

Het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid: onbekend en onderbenut?

Brice DE RUYVER .....	353
-----------------------	-----

1. ‘Crisissen zijn opportuniteiten’ als rode draad in de historiek van het Belgische veiligheidsbeleid .....	353
2. De aanloop naar de oprichting van het Ministerieel Comité .....	356
3. De oprichting van het MCIV en van het CIV .....	358
4. Vijftien jaar Ministerieel Comité en College voor inlichting en veiligheid: enkele vaststellingen .....	364

Enkele aspecten van de relatie tussen het Vast Comité I en het gerecht Johan DELMULLE en Ann FRANSEN .....	369
1. De relatie tussen de onderzoeksbevoegdheid van het Comité en het geheim van het strafonderzoek .....	369
2. Visie op het 'prejudicieel advies' van het Vast Comité I .....	375
3. De cultuur van het geheim: méér dan een reflectie waard .....	376
Médias et secrets renforcés Marie-Cécile ROYEN .....	381
1. Le Comité permanent R a bonne presse .....	381
2. Le rapport, les enquêtes, le Parlement et l'impatience journalistique... ..	382
3. La protection du journalisme professionnel .....	385
Le Comité permanent R et les services contrôlés De la confrontation à l'acceptation David STANS, Veerle PASHLEY et Marc COOLS .....	387
1. Qu'entendre par « services contrôlés » ? .....	387
1.1. La communauté du renseignement .....	387
1.2. Les acteurs du renseignement .....	388
1.3. Qui est soumis au contrôle ? .....	389
2. La relation légale entre les services contrôlés et le Comité permanent R .....	392
2.1. Un équilibre en vue de rassurer les services .....	392
2.2. Ambiguïté .....	394
2.3. Une position « dominante » sur les services ? .....	394
2.4. Le renforcement de l'autorité .....	397
2.5. La notion de « détachement » du personnel .....	398
2.6. La relation avec les citoyens .....	399
3. La perception de la relation par les acteurs .....	400
3.1. Une relation tendue entre les contrôleurs et les contrôlés .....	401
3.2. Amélioration de la coopération .....	403
4. Conclusion .....	405

<b>Hoofdstuk V.</b>	
<b>Het gras is (niet altijd) groener aan de overkant .....</b>	<b>407</b>
<b>Chapitre V.</b>	
<b>L’herbe (n’)est (pas toujours) plus verte ailleurs .....</b>	<b>407</b>
Practical principles – Principled practices	
28 years of independent review of security intelligence in Canada	
Susan POLLAK .....	413
1. What works? .....	414
1.1. Unfettered access .....	414
1.2. Independence .....	415
1.3. A symbiotic pairing .....	415
2. Revamping review – The times, they are a’changing .....	416
3. The way ahead – What are the challenges? .....	417
3.1. Maintaining public trust .....	417
3.2. Partnering with Parliament .....	417
3.3. Complaints – the long and winding road .....	418
3.4. Changes to the accountability framework .....	418
4. Looking ahead .....	419
Le modèle belge de contrôle des services de renseignement vu de France : exercice critique autour d’une source d’inspiration	
Floran VADILLO .....	421
1. Un jugement <i>ex abrupto</i> sur le modèle belge .....	422
2. Une transposition d’idées belges pour pallier l’absence de contrôle des services de renseignement en France ? .....	425
3. Éloge conclusif .....	429
A view across the Channel	
Intelligence oversight in the United Kingdom	
Ian LEIGH .....	431
1. Different types of oversight .....	431
2. Legitimacy within the UK arrangements .....	433
3. Bridging the barrier of secrecy .....	435
4. Safeguarding human rights .....	438
5. Conclusion .....	441

Die parlementarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Belgien und Deutschland	
Thomas OPPERMANN .....	443
1.    Ordnungsprinzipien der Kontrolle der Geheimdienste .....	443
2.    Die parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste in Deutschland ..	445
3.    Strukturelle Kontrolle .....	445
4.    Geheimschutz .....	446
5.    Internationale Zusammenarbeit .....	446
Gluren bij de burens	
Hilde BOS-OLLERMANN .....	449
1.    Een wettelijk kader .....	450
2.    Bijzondere inlichtingenmethoden .....	451
3.    Toezicht op de inzet van bijzondere inlichtingenmethoden .....	453
3.1. Toezicht vooraf .....	454
3.2. Toezicht tijdens en nadien .....	460
3.3. Klachtmogelijkheden .....	462
3.4. Notificatieplicht .....	463
4.    De positie en werkwijze van het Vast Comité I en de CTIVD .....	464
4.1. Benoeming, samenstelling en achtergrond .....	465
4.2. Relatie tot het Parlement .....	466
4.3. Doelmatigheid of rechtmatigheid? .....	468
4.4. Naleving van aanbevelingen .....	469
5.    Slotoverweging .....	470
Who's watching the overseers?	
Ad hoc evaluations of intelligence oversight and control bodies	
Aidan WILLS .....	471
1.    Introduction .....	471
2.    Case studies and a framework for analysis .....	474
3.    Evaluations of intelligence governance: examples from Belgium, Canada, the Netherlands and South Africa .....	477
3.1. Triggers and context .....	477
3.2. The evaluation bodies .....	479
3.3. Terms of reference or mandates .....	481
3.4. Approaches and methodologies .....	486
3.5. Access to classified information .....	489
3.6. Reporting and impact of the evaluations .....	493
4.    Conclusions .....	496

<b>Epiloog</b> .....	501
<b>Épilogue</b> .....	501
Als in een caleidoscoop: een doorkijk op de (puzzel)stukken met het oog op het Vast Comité I	
Prof. em. dr. Cyrille FIJNAUT .....	505
1. Een rustieke scène aan het Meeusplein .....	505
2. De onstuimige evolutie van het toezicht .....	508
3. De institutionele en procedurele encadrering van het toezicht .....	514
4. De internationalisering van het toezicht .....	518
Comme dans un kaléidoscope : regard sur les pièces (du puzzle) avec l'œil sur le Comité permanent R	
Prof. dr. ém. Cyrille FIJNAUT .....	523
1. Scène bucolique square de Meeûs .....	523
2. L'évolution tumultueuse du contrôle .....	525
3. L'encadrement institutionnel et procédural du contrôle .....	532
4. L'internationalisation du contrôle .....	536
<b>Bijlagen</b> .....	539
<b>Annexes</b> .....	539
Bijlage A. Overzicht van de toezichtonderzoeken (1993-2013) .....	541
Annexe A. Aperçu des enquêtes de contrôle (1993-2013) .....	541
Bijlage B. Overzicht van studies van het Vast Comité I (1993-2013) .....	558
Annexe B. Aperçu des études du Comité permanent R (1993-2013) .....	558
Bijlage C. Overzicht van de adviezen van het Vast Comité I (1993-2013) .....	560
Annexe C. Aperçu des avis du Comité permanent R (1993-2013) .....	560
Bijlage D. Leeswijzer .....	562
Annexe D. Signet .....	562