

RAPPORT D'ACTIVITÉS 2009
ACTIVITEITENVERSLAG 2009

Quis custodiet ipsos custodes?

Quis custodiet ipsos custodes ? est une série de publications qui a pour objectif de stimuler une discussion approfondie quant au fonctionnement, aux compétences et au contrôle des services de renseignement et du travail de renseignement. Dans cette série on trouvera e.a. des études scientifiques, les rapports annuels du Comité permanent R et des rapports de colloques.

Rédaction

Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité, rue de la Loi 52, 1040 Bruxelles (02 286 29 88).

Déjà paru dans cette série

- 1) D. Van Daele et B. Vangeebergen, *Inlichtingendiensten en strafprocedure in Nederland, Duitsland en Frankrijk*, 2006, 166 p.
- 2) Comité permanent R, *Rapport d'activités 2006, 2007*, 143 p.
- 3) Comité permanent R, *Rapport d'activités 2007, 2008*, 85 p.
- 4) Belgian Standing Committee I (ed.), *All Source Threat Assessments in the Fight against Terrorism – Fusion Centres throughout Europe*, 210, 220 p.
- 5) Comité permanent R, *Rapport d'activités 2008, 2009*, 127 p.
- 6) W. Van Laethem, D. Van Daele en B. Vangeebergen (eds.), *De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden*, 2010, 298 p.
- 7) Comité permanent R, *Rapport d'activités 2009, 2010*, 127 p.

RAPPORT D'ACTIVITÉS 2009

Comité permanent de contrôle des
services de renseignements et de sécurité



Comité permanent de contrôle des services de renseignements
et de sécurité



intersentia

Antwerpen – Oxford

Le présent *Rapport d'activités 2009* fut approuvé par le Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité lors de la réunion du 31 mai 2010.

(*soussignés*)

Guy Rapaille, président

Gérald Vande Walle, conseiller

Peter De Smet, conseiller

Wouter De Ridder, greffier

Rapport d'activités 2009

Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité

© 2010 Intersentia
Antwerpen – Oxford
www.intersentia.be

ISBN 978-94-000-0089-6
D/2010/7849/82
NUR 823

Tous droits réservés. Sous réserve d'exceptions explicitement prévues par la loi, aucun élément de cette publication ne peut être reproduit, stocké dans une base de données automatisée ou publié, de quelque manière que ce soit, sans l'autorisation expresse préalable des éditeurs.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Liste des abréviations</i>	xi
<i>Préface</i>	xiii
Chapitre I.	
Suivi des recommandations du Comité permanent R et des Commissions de suivi	1
I.1. Initiatives prises dans la lignée des différentes recommandations	1
I.2. Retour sur une recommandation antérieure.....	4
Chapitre II.	
Les enquêtes de contrôle.....	5
II.1. Un « <i>performance audit</i> » au sein de la Sûreté de l'État	5
II.1.1. La mission	5
II.1.2. Les quatre thèmes principaux	6
II.1.3. La méthodologie utilisée.....	7
II.1.3.1. Le cadre normatif.....	7
II.1.3.2. Méthodologie.....	9
II.1.4. Le « <i>performance audit</i> »	10
II.1.4.1. Le leadership.....	10
II.1.4.1.1. Le management stratégique	11
II.1.4.1.2. La gestion des risques	13
II.1.4.1.3. La culture d'entreprise.....	13
II.1.4.1.4. La structure organisationnelle..	14
II.1.4.1.5. La gestion de la communication	15
II.1.4.1.6. Les objectifs et instruments en matière de GRH	16
II.1.4.1.7. La gestion des compétences	16
II.1.4.1.8. La formation du personnel.....	16
II.1.4.1.9. Le développement des capacités dirigeantes.....	17
II.1.4.1.10. La garantie de continuité dans les fonctions dirigeantes	17
II.1.4.2. La gestion interne de l'information	18
II.1.4.2.1. L'information	18

	II.1.4.2.2.	Les moyens informatiques utilisés pour la communication d'informations	18
	II.1.4.2.3.	La disponibilité et l'accessibilité du personnel.	19
	II.1.4.3.	Les processus de travail.	19
	II.1.4.4.	La satisfaction qualité	20
	II.1.4.4.1.	La politique de qualité.	21
	II.1.4.4.2.	Les relations avec les parties prenantes externes	22
	II.1.4.4.3.	La satisfaction qualité	22
	II.1.5.	Conclusions.	22
II.2.		La manière dont la Sûreté de l'État a recueilli, traité et diffusé des informations concernant le baron de Bonvoisin	24
	II.2.1.	Introduction	24
	II.2.2.	Méthodologie	25
	II.2.2.1.	Le recueil et l'analyse de la documentation existante.	25
	II.2.2.2.	L'audition des intéressés	26
	II.2.2.3.	L'utilisation de documents classifiés dans le rapport rédigé par le Comité permanent R à l'attention de la Commission de suivi	27
	II.2.3.	Les constatations	27
	II.2.4.	Conclusions.	29
II.3.		L'affaire Belliraj	30
	II.3.1.	La Sûreté de l'État connaissait-elle les individus arrêtés?	32
	II.3.2.	La Sûreté de l'État disposait-elle d'informations concernant d'éventuelles relations entre les personnes arrêtées et des services de renseignement étrangers?	33
	II.3.3.	La Sûreté de l'État était-elle au courant d'une quelconque participation des personnes arrêtées à des faits délictueux en Belgique et/ou à l'étranger?	33
	II.3.4.	Belliraj était-il un informateur de la Sûreté de l'État?	34
	II.3.5.	La Sûreté de l'État dispose-t-elle de procédures, règlements et directives concernant le travail avec les informateurs?	34
	II.3.6.	La Sûreté de l'État est-elle intervenue de manière illicite dans la naturalisation de Belliraj?	36
	II.3.7.	Comment la collaboration avec l'OCAM s'est-elle déroulée?	37
	II.3.8.	L'affaire Belliraj a-t-elle fait naître des tensions entre les services de renseignement et les services de police?	38

II.3.9.	La classification des informations était-elle légitime?	39
II.4.	Le Service général du renseignement et de la sécurité et l'exécution d'une enquête de sécurité	40
II.5.	Le recueil et le traitement de données à propos de personnes qui ont été remarquées à proximité d'installations militaires	43
II.6.	Collaboration de la Sûreté de l'État à une perquisition	44
II.7.	Plainte relative à la non-reconnaissance d'une mosquée	45
II.7.1.	La base légale pour la communication de renseignements	45
II.7.2.	Pertinence des éléments qui ont été communiqués au ministre de la Justice	46
II.7.3.	Conclusions	47
II.8.	Plainte contre un officier du Service général du renseignement et de la sécurité	48
II.9.	Enquête concernant des accusations à l'encontre du directeur de l'OCAM	48
II.10.	Enquêtes de contrôle pour lesquelles des devoirs d'enquête ont été posés en 2009 et enquêtes qui ont débuté en 2009	49
II.10.1.	Espionnage dans le bâtiment européen Juste Lipse	49
II.10.2.	Gestion de l'information au sein du service de renseignement militaire	50
II.10.3.	Organisations sectaires nuisibles	50
II.10.4.	Protection des systèmes de communication contre d'éventuelles interceptions et cyberattaques étrangères	51
II.10.5.	Protection des renseignements classifiés en dehors des sites protégés	52
II.10.6.	Plainte anonyme contre des opérations de filature prétendument illégales de la Sûreté de l'État	52
II.10.7.	Visite de travail à l'étranger planifiée par l'OCAM	53
II.10.8.	Enquête sur la manière dont les services de renseignement belges ont travaillé dans un dossier d'exportation vers l'Iran	53
II.10.9.	Évaluation de la manière dont la Sûreté de l'État remplit son rôle en matière de lutte contre la prolifération et de protection du potentiel scientifique et économique	54
II.10.10.	Plainte de deux particuliers dans le cadre de la procédure de déclaration de nationalité	55
II.10.11.	Les renseignements dont dispose la Sûreté de l'État concernant les émeutes à Bruxelles	55
II.10.12.	La représentation belge à des réunions internationales en matière de terrorisme	55
II.10.13.	État des bâtiments dans les postes de province de la Sûreté de l'État	56

Chapitre III.	
Études, activités et avis	57
III.1. Avis émis dans le cadre du projet de loi relatif aux méthodes des recueil des données	57
III.2. Les rapports de l'OCAM	58
III.3. Dossiers d'information	59
III.4. La séance académique à huis clos du 16 janvier 2009	60
III.5. Ajouts au Code des services de renseignements	61
Chapitre IV.	
Le contrôle des interceptions de sécurité	63
Chapitre V.	
Les informations et instructions judiciaires	65
V.1. Missions des autorités judiciaires	65
V.2. Les enquêtes	66
Chapitre VI.	
Le greffe de l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité	67
Chapitre VII.	
Le fonctionnement interne du Comité permanent R.	73
VII.1. La composition	73
VII.2. La Commission de suivi du Sénat	73
VII.3. Les moyens financiers et les activités de gestion	74
VII.4. Contacts avec les organes de contrôle étrangers	74
VII.5. Formation	75
Chapitre VIII.	
Recommandations	79
VIII.1. Recommandations relatives à la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes	79
VIII.1.1. Une réglementation légale en matière de <i>screening</i> d'informateurs (potentiels)	79
VIII.1.2. Le rôle des ministres en cas d'enquêtes de sécurité	80
VIII.1.3. L'exécution d'enquêtes de sécurité par des membres du personnel désignés à cet effet	80

VIII.2.	Recommandations relatives à la coordination et à l'efficacité des services de renseignement, de l'OCAM et des services d'appui.	81
VIII.2.1.	Recommandations découlant de l'audit de la Sûreté de l'État	81
VIII.2.1.1.	Recommandations en matière de leadership.	81
VIII.2.1.1.1.	Management stratégique.	81
VIII.2.1.1.2.	Gestion de la performance	82
VIII.2.1.1.3.	Gestion des valeurs	82
VIII.2.1.1.4.	Management de professionnels	83
VIII.2.1.2.	Recommandations en matière de gestion interne de l'information – Gestion des connaissances.	84
VIII.2.1.3.	Recommandations en matière de processus de travail – Gestion des processus	84
VIII.2.1.4.	Recommandations en matière de satisfaction qualité – Gestion de la qualité	84
VIII.2.2.	Une directive claire et exhaustive en matière de travail avec les informateurs.	84
VIII.2.3.	Contrepartie pour certains informateurs.	85
VIII.2.4.	Une réglementation légale pour l'infiltration par des civils	86
VIII.2.5.	Un accord de coopération entre les services de police et les services de renseignement.	86
VIII.2.6.	Désignation en tant qu'« enquêteur de sécurité ».	87
VIII.2.7.	Adaptation du niveau d'information aux besoins des autorités compétentes en matière de demande de reconnaissance d'une communauté religieuse	87
VIII.2.8.	Supervision dans le cadre de l'analyse	88
VIII.3.	Recommandations relatives à l'efficacité du contrôle	88
VIII.3.1.	Audition d'anciens membres des services de renseignement et de l'OCAM.	88
	Annexes.	89
	Annexe A.	
	Aperçu des principales réglementations relatives aux compétences, au fonctionnement et au contrôle des services de renseignement et de sécurité et de l'OCAM (1 ^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2009)	89

Table des matières

Annexe B. Aperçu des principales propositions de lois, des projets de lois, des résolutions et des débats parlementaires relatifs aux compétences, au fonctionnement et au contrôle des services de renseignement et de sécurité et de l'OCAM (1 ^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2009)	90
Annexe C. Aperçu des interpellations, des demandes d'explications et des questions orales et écrites relatives aux compétences, au fonctionnement et au contrôle des services de renseignement et de sécurité et de l'OCAM (1 ^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2009)	92
Annexe D. Avis du Comité permanent R sur la proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données des services de renseignement et de sécurité	98
Annexe E. Avis du Comité permanent R sur la « proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données des services de renseignement et de sécurité » telle que votée par le Sénat le 16 juillet 2009	109
Annexe F. Avis du Comité Permanent R sur la « proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données des services de renseignement et de sécurité » sur la requête du président de la Commission Justice de la Chambre des Représentants, datée du 17 novembre 2009	124

LISTE DES ABRÉVIATIONS

A.M.	Arrêté ministériel
ANS	Autorité nationale de sécurité
A.R.	Arrêté royal
AR C&HS	Arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité
AR OCAM	Arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace
AR SE	Arrêté royal du 5 décembre 2006 relatif à l'administration générale et à la cellule d'appui de la Sûreté de l'Etat
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
BSC	Bulletin central de Signalement
CAF	<i>Common Assessment Framework</i>
CANPAN	Commission d'avis pour la non-prolifération des armes nucléaires
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CIC	Code d'instruction criminelle
CMRS	Comité ministériel du renseignement et de la sécurité
CMR&S	Arrêté royal du 21 juin 1996 portant création d'un Comité ministériel du renseignement et de la sécurité
COM	Réunions des commissions (Chambre ou Sénat)
Comité permanent P	Comité permanent de contrôle des services de police
Comité permanent R	Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité
COSO	<i>Committee of sponsoring organizations of the treadway commission</i>
CP	Code pénal
CRI	Compte rendu intégral
Doc. Parl.	Documents parlementaires
ERM	<i>Enterprise Risk Management</i>
GIA	Groupe Interforces anti-terroriste
GRH	Gestion des ressources humaines
HUMINT	<i>Human intelligence</i> (sources humaines ou informateurs)
ICT	<i>Information and Communications Technology</i>

Liste des abréviations

L.Contrôle	Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace
L.C&HS	Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité
L.OCAM	Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace
L.Org.recours	Loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité
L.R&S	Loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité
Loi MRD	Loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité
M.B.	Moniteur belge
MRD	Méthodes de recueil des données
OCAM	Organe de coordination pour l'analyse de la menace
PIT	<i>Process Implementation Team</i>
PLEN	Séances plénières (Chambre ou Sénat)
PSE	Potentiel scientifique et économique
Q. et R.	Questions et réponses écrites (Chambre ou Sénat)
SGRS	Service général du renseignement et de la sécurité des Forces Armées
SIGINT	<i>Signal intelligence</i>
SMART	Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste et défini dans le Temps
SPF	Service public fédéral
SWOT	<i>Strenghts, Weaknesses, Opportunities et Threats</i>
VSSE	Sûreté de l'État

PRÉFACE

L'accord gouvernemental de mars 2008 précisait que « *notre pays intensifiera la lutte contre le terrorisme international. (...) ce qui signifie que (...) un cadre légal doit être adopté pour les méthodes particulières de recueil et d'échange des données des services de renseignement et de sécurité, ceci dans le respect des libertés et droits fondamentaux. Étant donné que le bon fonctionnement des services de renseignement est essentiel pour tout ce qui précède, le gouvernement examinera, sur la base d'un audit, si et comment le fonctionnement pourrait en être amélioré* ».

Le Comité permanent R a participé très étroitement à la réalisation des objectifs de l'accord gouvernemental, puisqu'il a été chargé de procéder à un audit, et a formulé différents avis sur les projets de texte qui ont finalement donné naissance à la Loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité. Ces deux missions ont dès lors déterminé en grande partie les activités du Comité en 2009.

Ce fut surtout la première mission (qui débuta à l'automne 2008) qui nécessita un déploiement important de personnes et de moyens en 2009. Ce « *performance audit* » avait pour but d'examiner et d'évaluer les activités de la Sûreté de l'État (VSSE) sur la base de critères d'efficience et d'efficacité. Le Comité permanent R a rencontré un service de renseignement se trouvant à un tournant de son histoire : mise en œuvre du « Plan stratégique 2008-2012 », introduction de nouveaux statuts, redéfinition de la gestion interne de l'information et entrée en vigueur progressive des principes actuels de management. Autant d'initiatives qui méritent d'être applaudies. Le Comité permanent R est en effet convaincu que la VSSE, ainsi que le Service général du renseignement et de la sécurité et l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ont tout intérêt à mettre en place une organisation et un pilotage qui répondent aux normes de management d'un service public efficient et efficace. Le rapport final fut envoyé aux deux donneurs d'ordre (la Commission du Sénat chargée du suivi du Comité permanent R et le ministre de la Justice) à la mi-2009.

Parallèlement, le Comité permanent R s'est intéressé aux méthodes particulières de renseignement. Dans ses recommandations, le Comité insistait depuis des années sur la nécessité urgente d'octroyer des compétences supplémentaires aux services de renseignement, et ce, par le biais d'une base légale claire qui garantit la protection des droits et libertés des citoyens. En préambule d'un tel cadre législatif, le Comité permanent R put pleinement

remplir le rôle consultatif que lui confère la loi. En effet, l'article 33 L. Contrôle stipule que «*le Comité permanent R ne peut rendre un avis sur un projet de loi, d'arrêté royal, de circulaire, ou sur des documents de toutes natures exprimant les orientations politiques des ministres compétents, qu'à la demande de la Chambre des représentants, du Sénat, ou du ministre compétent*». En 2006 déjà, les ministres de la Justice et de la Défense de l'époque demandaient au Comité permanent R de remettre un avis sur l'«*avant-projet de loi relatif aux méthodes de recueil des données des services de renseignement et de sécurité*». En 2009, l'avis du Comité permanent R concernant cette thématique fut même sollicité à trois reprises. Il y eut en effet, fin janvier 2009, la demande du président de la Commission de la Justice du Sénat; en septembre 2009, la demande du ministre de la Justice; et enfin, en novembre 2009, la demande du président de la Commission de la Justice de la Chambre. Comme pour l'avis qu'il rendit en 2006, le Comité permanent R s'est une nouvelle fois inspiré des considérants de la Recommandation 1713 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: «*Le besoin de sécurité amène souvent les gouvernements à établir des procédures exceptionnelles. Ces procédures doivent être réellement exceptionnelles, car aucun État ne peut renoncer au principe de légalité, même dans des situations extrêmes. Dans tous les cas, des garanties établies par la loi doivent empêcher l'usage abusif des procédures spéciales*». Le Comité permanent R se réjouit de constater que ses avis circonstanciés ont pesé sur le processus décisionnel, même si toutes ses suggestions n'ont pas été retenues.

Ajoutons que le Comité a pu constater que plusieurs autres recommandations ont été prises en considération par les pouvoirs législatif et exécutif. Le Comité permanent R peut se montrer satisfait du travail accompli au cours de cette année d'activités.

Guy Rapaille,
Président du Comité permanent de contrôle
des services de renseignements et de sécurité

1^{er} juin 2010

CHAPITRE I.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT R ET DES COMMISSIONS DE SUIVI

Une des tâches principales du Comité permanent R consiste à formuler des recommandations notamment concernant la légitimité, la coordination et l'efficacité de l'intervention des deux services de renseignement belge et de l'OCAM. Comme l'exige l'article 66bis §3 L. Contrôle, les recommandations et constatations émises dans le *Rapport d'activités 2008* ont été discutées lors de la réunion conjointe des Commissions de suivi du Comité permanent R et du Comité permanent P. Cette réunion a eu lieu le 6 juillet 2009.

Ce premier chapitre présente un aperçu des initiatives prises en 2009 par les pouvoirs législatif et exécutif, et qui s'inscrivent dans la lignée des recommandations formulées par le Comité permanent R et les Commissions de suivi (I.1). Enfin, le Comité permanent R tient à attirer une nouvelle fois l'attention sur une recommandation antérieure, qui n'a pas encore été mise en œuvre (I.2).

I.1. INITIATIVES PRISES DANS LA LIGNÉE DES DIFFÉRENTES RECOMMANDATIONS

Le Comité ne souhaite nullement donner l'impression que le mérite des réalisations énumérées ci-après lui revient exclusivement ou principalement. En outre, cette liste non exhaustive ne mentionne pas les initiatives prises en 2009 par les différentes autorités, mais qui ne découlent pas d'une recommandation du Comité permanent R ou des commissions de suivi.

La principale initiative réside sans aucun doute dans la discussion proprement dite au sein du parlement de la « proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité », introduite en décembre 2008.¹ D'abord, de nombreuses suggestions émises par le Comité permanent R dans ses trois avis ont trouvé écho auprès du gouvernement et des

¹ *Doc. Parl., Sénat, 2008-2009, 4-1053/1.*

parlementaires.² Au cours des débats, plusieurs amendements se référant à des recommandations antérieures du Comité ont également été déposés.

Depuis des années déjà, le Comité permanent R insistait sur le fait que pour accomplir sa mission, il devait avoir connaissance des directives du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité.³ Le gouvernement a déposé un amendement allant dans ce sens.⁴ La disposition proposée – et finalement votée⁵ – stipule que sur la base d'une demande motivée de son président, le Comité peut demander aux autorités administratives (comme p. ex. le Comité ministériel) que lui soient communiqués les règlements, directives et documents émanant de ces autorités que le Comité estime indispensables à l'accomplissement de sa mission. Les autorités administratives elles-mêmes jugent ensuite s'il est ou non pertinent de communiquer les informations demandées.

Dans son précédent rapport d'activités, le Comité permanent R avait également insisté sur la nécessité d'instaurer un système de contrôle ou de vérification en cas d'invocation du secret de l'instruction par le personnel des services de renseignement lors de son éventuelle audition.⁶ Cette invocation se fonde sur l'article 48 §2 L.Contrôle. Cette disposition a toutefois fait l'objet d'une modification, puisque les membres des services de renseignement, de l'OCAM et de ses services d'appui seront tenus de révéler au Comité les secrets dont ils sont dépositaires. Si ces secrets concernent une information ou une instruction judiciaire en cours, le Comité permanent R doit au préalable se concerter avec le magistrat compétent.

Le Comité permanent R a également souligné à plusieurs reprises l'importance de modifier le cadre réglementaire en matière d'interceptions par le SGRS.⁷ La réglementation existante ne permettait en effet pas de procéder à un « balayage des fréquences ». En 2009, un amendement a été déposé dans le cadre des discussions relatives à la proposition MRD afin de remédier à cette situation : l'article 259bis CP devait également mentionner la « recherche » de communications (émises à l'étranger).⁸ Cette disposition a finalement été votée et entrera en vigueur dans le courant de l'année 2010.⁹

Outre la « Proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité », une « Proposition de loi modifiant les articles 11 et 12 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, en vue d'améliorer la procédure d'embargo en cas d'alerte terroriste » a également

² Voir à cet égard : le chapitre III.1 et les annexes au présent rapport d'activités.

³ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, 132; *Rapport d'activités 2007*, 3 et 76 et *Rapport d'activités 2008*, 113.

⁴ *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 52-2128/6, 1.

⁵ La nouvelle disposition modifie l'art. 33, alinéa 2 L.Contrôle.

⁶ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 6.

⁷ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2007*, 56 et *Rapport d'activités 2008*, 90.

⁸ *Doc. Parl.*, Sénat, 2008-2009, 1053/6, 44.

⁹ À propos du contrôle des interceptions de sécurité par le SGRS, voir le chapitre IV.

été introduite en 2009.¹⁰ Cette initiative législative se fonde sur trois des recommandations que le Comité permanent R a formulées à la suite de son enquête¹¹ sur l'alerte terroriste décrétée par l'OCAM en décembre 2007. Ces recommandations concernaient la portée de la procédure d'embargo sur le travail d'analyse de l'OCAM, la procédure lors d'un différend au sujet de l'utilisation et de la diffusion d'informations fournies sous embargo et enfin le contrôle de l'application de la procédure d'embargo.¹²

Dans le cadre des «dossiers réservés», le Comité a recommandé que «*la Sûreté de l'État élabore des directives claires et univoques quant au recueil, au traitement, à la consultation (y compris le cloisonnement interne éventuel), au stockage et à l'archivage des données de certaines catégories de personnes qui assument ou ont assumé des responsabilités particulières*».¹³ En réponse à une question parlementaire, le ministre de la Justice a déclaré que «*de Veiligheid van de Staat (hem) telkens een waarschuwingsnota, geclassificeerd als geheim volgens de wet van 11 december 1998, ter informatie (zal) sturen voor een actief federaal parlamentslid dat werd vermeld of is gelieerd met een specifieke materie in een dossier als onderdeel van informatie of als persoon het voorwerp uitmaakt van bedreigingen ten overstaan van zijn persoon of als een buitenlandse inlichtingendienst interesse betoont in hem*».^{14, 15} Ce qui permet d'apaiser en partie les inquiétudes du Comité permanent R.

En 2008, le Service d'évaluation de la législation du Sénat a examiné dans quelle mesure la réglementation en matière de classification est opposable au contrôle parlementaire.¹⁶ Il est parvenu à la conclusion que les membres de la Commission de suivi du Sénat ne peuvent accéder aux données classifiées que s'ils disposent de l'habilitation de sécurité requise. Aussi la Commission de suivi a-t-elle pris l'initiative en 2009 de remédier à cette situation en adaptant le Règlement du Sénat. Cette modification n'était pas encore finalisée en 2009.

Enfin, il convient de mentionner le fait qu'en 2009, la VSSE a rédigé un rapport annuel pour la première fois de son existence.¹⁷ Il s'agit aussi d'un point sur lequel le Comité permanent R insistait depuis longtemps.¹⁸

¹⁰ Doc. Parl., Sénat, 2009-2010, 1541/1.

¹¹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 7-19.

¹² COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 108-110.

¹³ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 106-107.

¹⁴ CRI, Chambre, 2008-2009, 2 mai 2009, COM 555, 7 Questions n° 312, 12606, 12607 et 12901.

¹⁵ Traduction libre: « la Sûreté de l'Etat (lui) enverra, pour information, une note d'avertissement, classifiée «secret» en application de la loi du 11 décembre 1998, chaque fois qu'un parlementaire fédéral en activité sera cité ou sera lié à une matière spécifique comme élément d'information, ou s'il fait l'objet de menaces personnelles, ou encore si un service de renseignement étranger l'intéresse ».

¹⁶ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 6.

¹⁷ Voir www.suretedeletat.belgium.be/.

¹⁸ Voir p. ex. COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, 5.

Le Comité permanent R est par conséquent heureux de constater que durant l'année d'activité 2009, de nombreuses recommandations ont été prises en considération à différents niveaux.

I.2. RETOUR SUR UNE RECOMMANDATION ANTÉRIEURE

L'article 35, alinéa 3, L.Contrôle confère au Comité permanent R la mission de faire rapport à la Chambre des Représentants et au Sénat « *lorsqu'au terme d'un délai qu'il estime raisonnable, il constate qu'aucune suite n'a été réservée à ses conclusions, ou que les mesures prises sont inappropriées ou insuffisantes* ». Le Comité permanent R souhaite recourir à cette possibilité uniquement s'il estime que les recommandations essentielles à la préservation des droits fondamentaux, à un fonctionnement optimal des services de renseignement et de l'OCAM ou à un contrôle efficace, sont restées sans réponse, et ce, sans raisons apparentes.

Le Comité souhaite attirer l'attention sur un thème particulier qui gagnera en importance lorsque les services de renseignement seront autorisés à employer des méthodes particulières et exceptionnelles. Il s'agit de la communication d'informations aux services de renseignement étrangers et de la collaboration avec ces services. Le Comité permanent R avait déjà indiqué dans des rapports antérieurs¹⁹ qu'« *il est évident qu'une collaboration efficace avec les services étrangers est indispensable dans certains domaines. Le Comité permanent R est toutefois d'avis qu'il convient de décrire plus précisément les règles légales de cette collaboration. Plus particulièrement, l'envoi de données à caractère personnel à des services étrangers doit faire l'objet d'une réglementation explicite. Le projet de loi décrivant les méthodes particulières de renseignement semble offrir une excellente opportunité pour remédier à cette lacune* ». Malheureusement, la loi MRD n'a pas réglé cette question délicate. Ce qui est d'autant plus dommage que le Comité ministériel n'a encore élaboré aucune directive en la matière. L'administrateur général de la VSSE a lui aussi mis ce problème en lumière lors des discussions parlementaires portant sur cette loi.²⁰ L'absence d'une telle directive rend en effet légalement discutable cette communication d'informations.

¹⁹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, 128; *Rapport d'activités 2007*, 71 et *Rapport d'activités 2008*, 101.

²⁰ « *Le Comité ministériel peut élaborer des directives en vue de la coopération avec des services étrangers. Il n'a pas encore fait usage de cette faculté, car la Sûreté de l'État a principalement recours à des méthodes défensives. De telles directives deviendront peut-être nécessaires après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.* » (Doc. Parl., Chambre, 2009-2010, 2128/7, 188).

CHAPITRE II.

LES ENQUÊTES DE CONTRÔLE

En 2009, le Comité permanent R a reçu quinze plaintes de la part de particuliers. Quatre d'entre elles ont donné lieu à l'ouverture de trois enquêtes de contrôle (deux plaintes ont conduit à une seule et même enquête). Le Comité n'a donné aucune suite à dix de ces plaintes, soit parce qu'après vérification de plusieurs données, elles ont été jugées manifestement non fondées (art. 34 L. Contrôle), soit parce que le Comité n'était pas compétent. Dans ces derniers cas, les plaignants ont été redirigés vers l'instance compétente.

Outre les enquêtes ouvertes à la suite de plaintes, le Comité a ouvert six autres enquêtes de contrôle: quatre de sa propre initiative et deux à la demande du président du Sénat. Trois de ces enquêtes (qui portaient sur un aspect du fonctionnement de l'OCAM) ont été ouvertes et menées conjointement avec le Comité permanent P, et ce, conformément à la Loi organique du contrôle du 18 juillet 1991.

En 2009, neuf enquêtes de contrôle ont également pu être clôturées. En outre, des actes d'enquête ont été posés dans plusieurs autres dossiers. Les paragraphes qui suivent traitent d'abord des enquêtes de contrôle clôturées (de II.1 à II.9). Ensuite sont énumérées et brièvement décrites les enquêtes pour lesquelles le Comité permanent R a posé des actes importants en 2009, mais qui n'ont pas encore pu être clôturées, ainsi que les enquêtes qui ont été ouvertes en 2009 (II.10).

II.1. UN « PERFORMANCE AUDIT » AU SEIN DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

II.1.1. LA MISSION

L'accord gouvernemental²¹ de mars 2008 indiquait que « *notre pays intensifiera la lutte contre le terrorisme international. Il garantit un bon fonctionnement de l'organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) et un décloisonnement de l'information vers les autorités judiciaires pour veiller, avec le*

²¹ Doc. Parl., Chambre, 2007-2008, 20/2, 42-43.

parlement, à un échange d'informations correct entre les différents services. Leur contrôle doit être organisé de manière structurelle, ce qui signifie que la législation relative aux méthodes particulières de recherche doit être adaptée et qu'un cadre légal doit être adopté pour les méthodes particulières de recueil et d'échange des données des services de renseignement et de sécurité, ceci dans le respect des libertés et droits fondamentaux. Étant donné que le bon fonctionnement des services de renseignement est essentiel pour tout ce qui précède, le gouvernement examinera, sur la base d'un audit, si et comment le fonctionnement pourrait en être amélioré».

Cette intention (à savoir celle d'examiner, sur la base d'un audit, si et comment le fonctionnement des services de renseignement pourrait être amélioré) a été confirmée et réitérée dans la déclaration de politique générale du ministre de la Justice²², mais uniquement dans le cadre de ses compétences afférentes à la VSSE.

Dans la foulée de la réunion de fin mai 2008 de la Commission du Sénat chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité, le ministre de la Justice a décidé de confier l'exécution de cet audit au Comité permanent R. La Commission du Sénat a adhéré à ce mandat et est ainsi devenue co-donneur d'ordre. En septembre 2008, le Comité a débuté son «*performance audit*» «*visant à examiner et évaluer les activités de la Sûreté de l'État sur la base de critères d'efficacité et d'efficience*».²³

II.1.2. LES QUATRE THÈMES PRINCIPAUX

Le ministre de la Justice a par la suite formulé plusieurs questions très précises, que le Comité permanent R a ensuite regroupées en quatre thèmes.

Le premier aspect abordé fut le leadership, dans le cadre duquel ont notamment été posées les questions suivantes: de quelle manière la VSSE est-elle dirigée, et ce, en fonction des objectifs stratégiques de l'organisation? La direction tient-elle compte des différents niveaux de compétence de ses collaborateurs? Comment s'efforce-t-on d'optimiser en permanence la manière de diriger les collaborateurs à la lumière de la gestion des compétences? Comment la gestion stratégique du personnel est-elle menée dans le but d'atteindre les objectifs de l'organisation?

Le second thème avait trait à la gestion interne de l'information au sein de la VSSE et s'intéressait aux questions suivantes: comment les principes de disponibilité, d'accessibilité et de permanence des informations et des collaborateurs sont-ils garantis? Comment gère-t-on la rapidité et la flexibilité des informations et des collaborateurs? Comment le travail est-il organisé de

²² *Doc. Parl.*, Chambre, 2007-2008, 995/3, 27-28.

²³ *Idem.*

manière à pouvoir fournir une prestation de services rapide, performante et continue?

La troisième thématique de l'audit portait sur les processus de travail. La circulation et le traitement des informations sont-ils gérés de manière efficace? Ces processus de travail sont-ils identifiés et optimisés en fonction d'une vision claire?

Le dernier volet de l'audit s'est attaché à examiner plusieurs aspects de la satisfaction qualité. Existe-t-il des systèmes pour mesurer la satisfaction des clients et des collaborateurs quant au flux entrant et sortant d'informations? Les clients belges de la VSSE (p. ex. les autorités politiques, policières et judiciaires) sont-ils satisfaits? Quels éléments peut-on avancer pour améliorer le suivi? La VSSE elle-même est-elle satisfaite des informations qu'elle peut recevoir de ses clients belges et étrangers?

II.1.3. LA MÉTHODOLOGIE UTILISÉE

II.1.3.1. Le cadre normatif

Comme pour tout «*performance audit*», l'audit réalisé s'est fondé sur des normes²⁴ relatives au fonctionnement efficace et efficient d'une organisation, en l'espèce la VSSE, en tant que service public. La mission confiée au Comité permanent R visait la gestion (l'organisation proprement dite), et non la stratégie (le cadre politique dans lequel la VSSE fonctionne). En matière de «gestion», le Comité permanent R s'attendait à ce que la VSSE prenne les mesures de gestion appropriées pour obtenir une assurance raisonnable quant à la réalisation de ses objectifs. En matière de «prestations», le Comité pouvait s'attendre à ce que la VSSE soit sensibilisée à la qualité, et à ce que les parties prenantes (tant au sein de la VSSE qu'à l'extérieur) soient satisfaites de la qualité des services fournis. Le Comité permanent R a choisi de voir si les conditions générales relatives au pilotage et au contrôle de l'organisation étaient remplies, et de vérifier dans quelle mesure les prestations fournies satisfaisaient les destinataires.

²⁴ Ces normes peuvent être classées dans différentes catégories:

- normes relatives au fonctionnement (de l'autorité): ces normes se subdivisent en normes relatives à la *gestion* (ce qui se déroule dans une organisation: activités principales, auxiliaires et de gestion) et à la *stratégie* (réglementation, budget, objectifs stratégiques, etc.). Les normes relatives à la *gestion* sont axées sur les responsables du service public, tandis que les normes relatives à la *stratégie* sont orientées sur les responsables politiques;
- normes relatives aux résultats de la politique gouvernementale: ces normes se subdivisent en normes relatives aux prestations (*output*) et aux effets (*outcome* ou effectivité);
- normes relatives à la responsabilité des ministres à l'égard du parlement.

Voir à cet égard: V. PUT, *Met welke bril kijken auditors naar de werkelijkheid?*, La Charte, Bruges, 2006, 14.

Pour arriver à une appréciation (« bon », « faible », etc.) en comparant un fait (« ce qui est ») à une norme (« ce qui devrait être »), plusieurs « cadres de référence » sont généralement utilisés. Cependant, il n'existe (pour l'instant) aucun cadre théorique spécifique indiquant comment il convient de gérer un service de renseignement (belge) afin de pouvoir garantir l'efficacité, l'efficacités et la qualité de son fonctionnement. Aussi le Comité permanent R a-t-il choisi, lors de la mise sur pied de l'enquête, d'utiliser d'abord le modèle CAF²⁵ comme cadre de référence. La VSSE a en effet déjà utilisé ce modèle en 2003 pour identifier et améliorer les points faibles du fonctionnement des services extérieurs. Le modèle CAF a permis au Comité d'identifier les facteurs qui devaient entrer en ligne de compte dans l'enquête et d'élaborer les questionnaires à utiliser pour interroger le personnel. Au cours de cette enquête, le Comité s'est également appuyé sur un autre ouvrage de référence: le *Leidraad Interne Controle Organisatiebeheersing*, utilisé au sein du gouvernement flamand. Ce guide s'est avéré utile pour recueillir des informations et tirer des conclusions, étant donné qu'il met l'accent sur le contrôle de l'organisation. Il décrit les conditions organisationnelles annexes de manière plus détaillée que le modèle CAF. Il réunit également les thèmes des modèles COSO et ERM²⁶ ainsi que les principes de bonne gouvernance publique. Ces ouvrages de référence fournissent l'assise théorique nécessaire à un contrôle efficient, efficace, éthique et qualitatif de l'organisation.

En outre, le Comité permanent R a comparé la situation existante à différentes normes légales belges relatives, entre autres, à la gestion, aux missions, aux compétences et aux prestations de la VSSE.

Le Comité a opté pour une approche rationnelle et humaine. Pour cet audit, il a dès lors considéré la VSSE comme une organisation rationnelle et orientée vers les résultats (avec l'accent notamment sur la planification et le contrôle, la structure organisationnelle, les procédures, etc.), sans oublier pour autant la dimension humaine (culture, communication, implication du personnel, etc.). De plus, l'approche choisie était tant substantive que systématique. En d'autres termes, le Comité a examiné la nature des prestations, a regardé si les services fournis satisfaisaient les destinataires, mais aussi si d'éventuelles carences systémiques pouvaient engendrer des dysfonctionnements.

²⁵ Le CAF (ou *Common Assessment Framework*) est un outil « qualité » spécialement conçu pour les organisations du secteur public. Il est proposé aux administrations publiques de l'Union européenne dans le but de comprendre et d'utiliser les techniques en matière de gestion de la qualité. Le CAF a pour objectif principal de fournir une structure simple et conviviale au moyen de laquelle les institutions publiques peuvent s'auto-évaluer.

²⁶ Le COSO (*Committee of sponsoring organizations of the treadway commission*) est un modèle de gestion ayant pour but de proposer aux organisations un cadre de référence uniforme et commun pour le contrôle interne et d'aider la direction à améliorer le système de contrôle interne. L'*Enterprise Risk Management* (ERM ou COSO II) est une extension du cadre de référence COSO en matière de contrôle interne.

II.1.3.2. Méthodologie

Le « *performance audit* » a été préparé et élaboré en respectant au maximum les « *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience* ». ²⁷ L'enquête comportait les étapes suivantes :

- élaboration d'instruments de collecte de données (questionnaires, canevas d'entretien, etc.) ;
- recueil effectif de données et vérification de leur exactitude et exhaustivité ;
- analyse quantitative et qualitative des données ;
- confrontation des faits recueillis aux normes en vue d'arriver à une appréciation ;
- rédaction d'une ébauche de rapport et envoi à l'organisation auditée ²⁸ ;
- adaptation de l'ébauche de rapport en fonction des remarques étayées de l'organisation auditée ;
- formulation de recommandations.

Cet audit est le fruit d'une combinaison (triangulation méthodique) de plusieurs méthodes d'enquête, qui mettent notamment l'accent sur des canevas officiels de questionnaires écrits. Le recueil et l'analyse des données se sont appuyés sur une vérification exhaustive de documents, une enquête systématique tant par écrit (au moyen d'un questionnaire) qu'oralement (entretiens en tête-à-tête, groupescibles, entretiens avec des parties prenantes externes, etc.), et un contrôle sur place. Les résultats de l'enquête écrite (qui a été soumise à presque tous les cadres et non-cadres de la VSSE) ont été considérés comme représentatifs en vertu de la méthodologie utilisée (taux de réponse de 84 % pour les dirigeants et de 47 % pour les non-dirigeants).

L'enquête s'est clôturée fin avril 2009. Toutes les données mentionnées étaient antérieures à cette date. Il n'a dès lors pas toujours été possible de tenir compte d'éventuelles modifications introduites ou documentées durant la période intermédiaire qui s'est écoulée entre cette date et la parution ou l'autorisation de publication du rapport d'audit. ²⁹

Le Comité permanent R a consacré beaucoup de temps et de moyens à cette enquête de contrôle. Il a constitué une équipe d'enquête très étoffée au sein de laquelle des membres du Comité, de son service d'Enquêtes et du cadre

²⁷ Voir www.intosai.org.

²⁸ La VSSE s'est saisie de l'occasion pour faire notamment mention de plusieurs facteurs externes (autonomie restreinte, problèmes de recrutement, manque de personnel) qui influenceraient les résultats du présent audit. Les facteurs externes précités ne s'intégraient toutefois pas dans l'objectif de cet audit.

²⁹ Un audit est un mécanisme de *feedback*, qui s'intéresse au passé et se déroule *ex post* : l'audit est de nature rétrospective. L'évaluation de la stratégie prévue (où sont notamment évaluées l'efficacité et la faisabilité d'une stratégie qui n'existe pas encore) n'est donc pas un audit (V. PUT, *o.c.*, 2006, 26).

administratif ont intensément collaboré. Durant cette période, plusieurs membres ont été presque exclusivement affectés à la réalisation de cet audit.

II.1.4. LE « PERFORMANCE AUDIT »

Comme indiqué ci-dessus, le « *performance audit* » a porté sur quatre grands thèmes : le *leadership*, la gestion interne de l'information, les processus de travail et la satisfaction qualité. Les paragraphes qui suivent relatent les principaux résultats de cette enquête.³⁰

II.1.4.1. *Le leadership*

Tout d'abord, le Comité permanent R a tenté de déterminer comment était dirigée la VSSE. Pour la définition du terme *leadership*, le Comité s'est inspiré de celle utilisée dans le modèle CAF 2006, à savoir : « *Le leadership est la manière selon laquelle les dirigeants élaborent les missions et la vision de l'organisation et en facilitent la réalisation. Il reflète la manière dont les dirigeants élaborent les valeurs nécessaires à une réussite à long terme et les mettent en œuvre au moyen d'actions et de comportements appropriés. Il indique la manière dont les dirigeants et les cadres s'investissent personnellement dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du système de management et montre dans quelle mesure les organisations placent en permanence le changement et l'innovation en tête de leurs priorités. Les dirigeants et les cadres assument des fonctions de leadership en rapport avec leur niveau de responsabilité.* »

Dans le cadre du thème « *leadership* », le Comité s'est plus particulièrement intéressé aux différentes formes de management (gestion stratégique, gestion des risques, culture d'entreprise et gestion de la communication) et à la structure organisationnelle. À la demande du ministre de la Justice, le Comité a également tenté de répondre aux questions suivantes : « *La direction tient-elle compte des différents niveaux de compétence de ses collaborateurs ?* », « *Comment s'efforce-t-on d'optimiser en permanence la manière de diriger les collaborateurs à la lumière de la gestion des compétences ?* », ou encore « *Comment la gestion stratégique du personnel est-elle menée dans le but d'atteindre les objectifs de l'organisation ?* »

³⁰ En juillet 2009, les donneurs d'ordre se sont vu remettre un rapport non classifié (Partie I, 40 p.) et un rapport classifié « Confidentiel (Loi 11/12/1998) » (Partie II, 189 p.).

II.1.4.1.1. Le management stratégique

L'audit a révélé que la VSSE appliquait les principes du management stratégique³¹, sans qu'ils soient toutefois déjà suffisamment ancrés dans tous ses processus directeurs. Ce même constat a pu être fait tant pour les phases de formulation et de mise en œuvre de la stratégie que pour l'évaluation de celle-ci.

Le Comité a ainsi pu constater que la *formulation de la stratégie* ne se déroulait pas à temps et n'était pas suffisamment structurée. Cette conclusion s'appuyait sur les éléments suivants :

- la direction a retranscrit sa mission, sa vision et ses objectifs à court et long terme dans le « Plan stratégique 2008-2012 » classifié ;
- ce n'est qu'en mai 2009, lors de la réalisation du plan opérationnel, que les parties prenantes au sein de l'organisation ont pris connaissance des projets, intentions et objectifs concrets de la VSSE, que la direction souhaitait réaliser à court terme (de janvier à décembre 2009). Ce retard est dû à la rédaction et à l'approbation tardives du « Plan stratégique 2008-2012 », qui était prévu pour le début de l'année 2008, mais a seulement été finalisé en octobre 2008 ;
- la VSSE a omis de dresser un plan d'action pour 2008. Pour 2009, elle n'a élaboré aucun plan d'action formel au sens de l'article 3 de l'AR du 5 décembre 2006 relatif à l'administration générale et à la cellule d'appui de la VSSE (AR SE). En revanche, la VSSE disposait bel et bien des principaux éléments devant servir à l'élaboration d'un tel plan d'action (à savoir des objectifs stratégiques, un plan du personnel, une estimation des besoins budgétaires, des règles générales sur le fonctionnement de l'organisation et le bon fonctionnement des services), de telle sorte qu'elle tenait compte de l'esprit de cette disposition. Il ne manquait alors que l'évaluation de la cellule d'appui ;
- lors de la formulation de la stratégie, la direction a trop peu tenu compte des exigences de mise en œuvre. Certains objectifs ne satisfaisaient pas toujours à un ou plusieurs critères SMART³² ;
- la direction de la VSSE estimait que la formulation d'objectifs inspirants et ambitieux revêtait une utilité certaine, même si le service ne disposait pas des moyens nécessaires à leur réalisation³³ ;

³¹ Le management stratégique est le processus par lequel les cadres supérieurs de l'entreprise garantissent l'adaptation à long terme de l'entreprise à son environnement par (1) une analyse stratégique adéquate, (2) une formulation stratégique appropriée, (3) la mise en œuvre conforme de la stratégie, et enfin (4) une évaluation permanente de son fonctionnement.

³² Spécifique (l'objectif doit être univoque), Mesurable (dans quelles conditions ou formes mesurables ou observables l'objectif a-t-il été atteint), Acceptable (le groupe cible et/ou le management vont-ils accepter cet objectif), Réaliste (l'objectif doit être réalisable) et défini dans le Temps (quand l'objectif doit-il être atteint).

³³ Le Comité permanent R ne partageait pas cet avis. Voir aussi M. HEIDE, K. GRONHAUG, et S. JOHANNESSEN, « Exploring barriers to the successful implementation of a formulated strategy », *Scandinavian Journal of Management*, 2000, 18 (2) : 217-231.

- quant aux facteurs requis pour la réalisation effective du plan, la direction de la VSSE s'inquiétait davantage de la disponibilité des budgets nécessaires que de la disponibilité d'un soutien au sein de l'organisation ;
- le comité de direction satisfaisait aux exigences réglementaires en matière de fréquence de ses réunions. Il demandait l'avis de la cellule d'appui sur toute question spécifique relative aux matières visées à l'article 3 AR SE qui relevaient de leurs compétences. Le comité de direction faisait appel à l'expertise des membres de la cellule d'appui pour élaborer le plan stratégique et le plan opérationnel. Les membres de la cellule d'appui pouvaient consulter tous les documents utiles, avaient accès aux banques de données de l'organisation et pouvaient faire appel à l'expertise des autres membres du personnel. En outre, ils bénéficiaient de l'assistance administrative, matérielle et personnelle requise ;
- peu après leur nomination en mai 2007, les membres de la cellule d'appui recevaient pour mission d'élaborer un plan stratégique. Le Comité permanent R a pu constater que dans le processus de formulation de la stratégie, la direction avait confié aux membres de la cellule d'appui un rôle plus large que celui prévu par l'AR SE. En effet, ils ont tous été chargés de rédiger un(e) (partie du) projet de plan stratégique, alors que leur mission aux termes de l'article 6 de l'arrêté royal susmentionné consiste en un avis collégial. L'arrêté royal prévoit explicitement que le plan stratégique doit être élaboré par le comité de direction ;
- la direction ne pilotait pas la cellule d'appui de manière adéquate. Les processus de collaboration concrets entre la cellule d'appui et la direction n'ont pas été décrits et se déroulaient de manière informelle et non structurée. Le Comité permanent R a remarqué que malgré leur expérience professionnelle, les experts avaient peu ou pas d'expérience concrète concernant le fonctionnement d'un service de renseignement. Ce n'était toutefois pas le cas de l'expert (de l'époque) en management – partenaire principal de la direction en la matière – étant donné que cet expert collaborait étroitement avec la VSSE depuis plusieurs années déjà ;
- pour le Comité permanent R, le délai important consacré à la réalisation du « Plan stratégique 2008-2012 » semblait être dû à la méthode de travail choisie ;
- ni la méthodologie du plan stratégique ni l'analyse préliminaire n'étaient suffisamment structurées et documentées ;
- quant à la participation du personnel à la réalisation du plan stratégique, le Comité permanent R a constaté que seulement la moitié des répondants (parmi les cadres) a indiqué avoir été consultée.

Le Comité permanent R a dû constater que la mise en œuvre de la stratégie a souffert de retards. Il a également pu constater qu'en avril 2009, les objectifs opérationnels pour 2009 n'étaient pas encore transposés dans les différentes composantes de l'organisation. Aucun objectif n'avait en outre été retranscrit

pour le directeur des opérations et le directeur de l'analyse. Les objectifs des commissaires divisionnaires responsables d'une unité particulière n'avaient pas non plus été adaptés au plan stratégique. Une seule initiative de communication générale avait été prise pour porter le plan stratégique et les objectifs opérationnels de l'organisation à la connaissance des parties prenantes internes. À cet effet, en dépit des remarques du CAF 2003, l'on s'est contenté du canal de communication classique, à savoir: la diffusion par courriel interne. Il n'y a eu aucune sensibilisation, et le plan stratégique n'a pas été mis à disposition dans les deux langues nationales. Cette communication restreinte à propos du plan stratégique n'a pas favorisé l'appropriation des objectifs par le personnel. L'enquête menée auprès des cadres de l'organisation a révélé qu'un cinquième ne connaissait pas suffisamment ou pas du tout les objectifs opérationnels.

L'audit a également révélé que l'évaluation de la stratégie n'avait pas encore été élaborée. En effet, la VSSE ne disposait d'aucun système de mesure et de suivi général lui permettant de suivre efficacement l'ensemble des objectifs figurant dans le « Plan stratégique 2008-2012 ». Le comité de direction soutenait toutefois le principe d'un système de mesure et de suivi, et avait décidé de mettre en œuvre un tableau de bord prospectif (*Balanced Scorecard* (BSC)³⁴) en 2009. Les préparatifs en la matière étaient en cours. Pour le suivi des objectifs du plan stratégique, la direction se fiait principalement aux informations qu'elle recevait des cadres supérieurs et moyens. Les rapports étaient faits de manière informelle, soit lors de la concertation hebdomadaire au niveau du comité de direction, soit dans les contacts quotidiens entre les cadres et leurs collaborateurs.

II.1.4.1.2. La gestion des risques

Le Comité permanent R a pu constater que la VSSE appliquait diverses méthodes de travail pour identifier, évaluer et maîtriser les risques. L'identification des risques était néanmoins trop fragmentaire et le concept de « risque » faisait l'objet d'une interprétation trop étroite. Le Comité a également pu se rendre compte que la responsabilité de la gestion des risques était répartie sur plusieurs fonctions au sein de l'organisation. Il s'est en outre avéré que les risques identifiés étaient évalués et consignés dans un rapport en vue de prendre les mesures de gestion requises. Malheureusement, le suivi et l'exécution des solutions faisaient parfois défaut, et ce, par manque de temps et de moyens humains, selon la VSSE.

II.1.4.1.3. La culture d'entreprise

La VSSE accordait encore trop peu d'attention à la diffusion de valeurs et de normes au sein de l'organisation. La direction prenait trop peu d'initiatives

³⁴ Le *Balanced Scorecard* est un système qui permet de mesurer les performances de l'organisation (ou de ses unités) et de voir dans quelle mesure les objectifs définis ont été atteints ou non.

approfondies pour garantir une ambiance de travail généralement positive. Le Comité a également pu constater lors de son audit que :

- l'organisation disposait d'une charte du personnel depuis plusieurs années;
- l'introduction effective du code déontologique était prévue;
- aucune règle n'existait concernant l'attitude et le comportement des cadres, managers et collaborateurs en matière de travail d'équipe et de leadership;
- il n'était pas encore question d'atmosphère de travail généralement positive au sein de l'organisation. Il est ressorti des contacts du Comité permanent R avec plusieurs membres du personnel qu'une partie désignait la vision, le leadership, la communication (dont le *feedback*) et la gestion du personnel comme absents ou du moins lourdement défaillants, ce qui se traduisait par un manque de confiance dans le comité de direction. Ce dernier a affirmé que les deux initiatives prises en juin 2008 pour améliorer la coordination³⁵ favoriseraient indirectement une atmosphère de travail positive. Étant donné que ces initiatives se sont traduites en mesures en avril 2009 seulement, il était prématuré de juger leurs effets sur l'ambiance de travail. Le Comité permanent R a toutefois estimé que ces initiatives n'étaient pas assez radicales pour offrir une motivation significative. Des signaux allant dans ce sens avaient d'ailleurs déjà été interceptés lors de l'entretien avec les groupes-cibles. Aucun indice d'efforts visant à résoudre les problèmes relationnels entre la direction des services d'analyse et son personnel n'a pu être trouvé. Dans le cadre du « Plan stratégique 2008-2012 », la direction a annoncé qu'elle allait s'occuper d'instaurer pour les membres des services intérieurs un statut comparable à celui des services extérieurs. Selon la direction, cette mesure devrait améliorer l'ambiance de travail.

II.1.4.1.4. La structure organisationnelle

L'audit a révélé que la structuration de l'organisation et la gestion des projets pouvaient être améliorées. La direction de la VSSE s'est efforcée d'optimiser les mécanismes de coordination, mais ne s'est pas suffisamment attelée à la décompartmentation entre services intérieurs et extérieurs. Le Comité permanent R en a tiré les conclusions suivantes :

- la VSSE disposait d'un organigramme de l'ensemble de l'organisation et des différentes entités, à l'exception des formes de collaboration temporaires (bien que parfois presque permanentes). Elle avait prévu de le communiquer de manière plus active à tout le personnel via une application de gestion;
- la structure organisationnelle était régulièrement revue afin de l'optimiser;
- la direction ne sondait toutefois pas suffisamment son personnel sur la nécessité d'adapter la structure organisationnelle;

³⁵ D'une part, l'initiative visant à améliorer la coordination entre les services intérieurs et extérieurs; d'autre part, la coordination entre les services extérieurs et les postes de province.

- les niveaux, fonctions, responsabilités et compétences avaient été définis;
- pour les commissaires divisionnaires responsables d'une unité, il n'existait cependant pas encore de description de fonction;
- l'enquête menée auprès des membres du personnel a révélé qu'ils ne connaissaient parfois pas suffisamment leurs tâches, leurs compétences et leurs responsabilités;
- il ressort de l'enquête que les tâches réellement effectuées par les cadres correspondaient à celles mentionnées dans les descriptions de fonction;
- il existait une ébauche d'amélioration des mécanismes de coordination. Cependant, étant donné la structure existante (où les services d'analyse et les services extérieurs fonctionnent de manière compartimentée), le Comité permanent R a dû conclure que les mécanismes de coordination mis en œuvre étaient encore insuffisants. Le Comité a estimé que les deux initiatives visant à améliorer la situation³⁶ devaient être élargies dans les plus brefs délais;
- plusieurs projets avaient été mis sur pied au sein de la VSSE, mais ils n'avaient pas toujours été réalisés selon une méthodologie de gestion de projets étayée.

II.1.4.1.5. La gestion de la communication

La gestion de la communication a également été examinée dans les détails. Il s'est avéré que la gestion des flux de communication au sein de la VSSE pouvait être plus adéquate. La VSSE a certes pris plusieurs initiatives non négligeables (elle a retranscrit sa vision en matière de communication interne dans le « Plan stratégique 2008-2012 »; elle a créé une cellule de communication; elle a désigné un responsable de la communication, dont elle a clairement décrit les tâches et responsabilités; elle a également consigné les objectifs opérationnels en matière de communication externe, etc.), mais le Comité a également noté plusieurs points susceptibles d'être améliorés. Par exemple, la VSSE ne disposait d'aucun plan de communication formel. Selon une grande partie du personnel, la communication de la hiérarchie avec le personnel – concernant des initiatives de changement au sein de la VSSE – était également décevante. Pour la communication avec les parties prenantes internes, outre la communication en face à face, la VSSE utilisait presque exclusivement une application de gestion. Une seconde application était en préparation; elle était destinée à améliorer et à étendre le système existant en matière de communication interne. Les canaux et instruments à utiliser pour la communication externe avaient été couchés par écrit, mais les résultats étaient encore peu visibles.

³⁶ *Idem.*

II.1.4.1.6. Les objectifs et instruments en matière de GRH

Le Comité permanent R a pu constater que la VSSE avait consigné dans son plan stratégique et opérationnel ses principaux défis en matière de *gestion des ressources humaines* (GRH). Il est ressorti de l'enquête menée dans le cadre de l'audit – réalisé un mois après la diffusion interne du « Plan stratégique 2008-2012 » – que les cadres de la VSSE s'estimaient encore insuffisamment informés de la stratégie de l'organisation pour développer les compétences du personnel à court ou long terme.

Quant aux outils de gestion des ressources humaines, l'audit a révélé que la VSSE rédigeait des plans du personnel, mais que les responsables chargés de la gestion du personnel déclaraient ne pas s'occuper du suivi, de l'évaluation et de l'adaptation des objectifs en matière de GRH. Le plan du personnel faisait bel et bien l'objet d'une adaptation annuelle, en fonction de la rotation du personnel et des besoins opérationnels.

II.1.4.1.7. La gestion des compétences

La VSSE avait consigné les compétences requises dans des profils et des descriptions de fonction pour toutes les fonctions au sein des services extérieurs et pour certaines fonctions des services d'analyse. Les compétences spécifiques à la VSSE dont doit disposer le personnel des services généraux n'ont quant à elles pas été définies.

II.1.4.1.8. La formation du personnel

Ce « *performance audit* » s'est également intéressé à la formation du personnel. Il s'est avéré que la VSSE ne disposait encore d'aucun plan de formation ayant pour but de faire concorder au maximum les compétences présentes et souhaitées. Pour les services extérieurs, une vision claire a été définie en matière de développement des compétences, et ce, à la suite de l'entrée en vigueur de la législation y afférente. Le Comité permanent R a également pu constater que :

- le système de formation ambitieux concernant les services extérieurs peut certainement représenter une plus-value à terme. Cependant, le service « Formation et Développement » ne pourra accomplir ses nombreuses missions que s'il dispose d'un personnel d'encadrement suffisant. La direction en était bien consciente, comme en témoigne le « Plan stratégique 2008-2012 », qui prévoit un renforcement/élargissement du service « Formation et Développement ». Ce service avait défini des priorités en matière de formation pour les services extérieurs, mais l'approche n'était pas systématique ;
- les services intérieurs ne disposaient d'aucune approche systématique en matière de formations. Pour les analystes, la législation et la réglementation relatives aux agents fédéraux sont d'application en la matière. Cette législation

- n'est pas suffisante en soi et entrave la volonté de dispenser aux analystes une formation spécifique adaptée aux besoins de la VSSE en ce qui concerne l'analyse. L'évolution vers un statut harmonisé pour les différents services de la VSSE permettrait également d'élaborer plus facilement une politique de formation générale pour tous ces services;
- pour le personnel administratif des services généraux de la VSSE, la législation s'appliquant aux agents fédéraux semblait suffisante pour permettre les formations adaptées requises.

II.1.4.1.9. Le développement des capacités dirigeantes

Pour les services extérieurs, les cadres doivent suivre, depuis 1999, des formations visant le développement des capacités dirigeantes. Cette matière était réglementée depuis l'entrée en vigueur du nouveau statut.

Au sein des services intérieurs (analystes et services généraux), aucune information n'était disponible sur les formations que les cadres ont suivies pour développer leurs qualités de leadership. Il s'est toutefois avéré que les cadres recevaient un *feedback* régulier sur la manière dont ils dirigent leurs collaborateurs. Au moment de l'audit, la VSSE disposait d'un système d'évaluation pour les services extérieurs. Ce système a été récemment adapté.

Au sein des services d'analyse, aucune évaluation n'avait été effectuée sur la base du nouveau système d'évaluation, car les cercles de développement en vigueur pour la VSSE tardaient à se former.

II.1.4.1.10. La garantie de continuité dans les fonctions dirigeantes

Enfin, le Comité permanent R s'est également penché sur la garantie de continuité dans les fonctions dirigeantes. Il a pu constater qu'un outil avait été développé pour le transfert des connaissances entre le personnel sur le départ et les successeurs, mais ce système semblait se limiter à une description des tâches. Aucune réflexion globale sur l'organisation optimale de la préservation et la transmission des connaissances n'avait eu lieu.

Normalement, des examens (de promotion) internes sont prévus pour la promotion à un grade supérieur. Afin d'assurer la continuité de certaines fonctions plus élevées, la direction a toutefois pris des mesures pour attribuer temporairement ces fonctions sans examen à certains membres du personnel. La publication et l'octroi tardifs de la fonction ne placent bien sûr pas les candidats sur un pied d'égalité, étant donné que le remplaçant peut déjà se prévaloir d'une certaine expérience dans la fonction.

Une grande partie du personnel a trouvé que les critères de sélection appliqués lors de l'attribution temporaire de fonctions plus élevées n'étaient ni clairs ni transparents. L'organisation a dès lors bien œuvré au maintien de la continuité,

mais parfois au détriment de la garantie de l'objectivation des compétences disponibles.

II.1.4.2. *La gestion interne de l'information*

La gestion interne de l'information au sein de la VSSE faisait également partie des thèmes de l'audit, et ce, conformément aux questions suivantes du ministre de la Justice : « *La disponibilité, l'accessibilité et la permanence des informations et des collaborateurs sont essentielles à l'organisation de la VSSE. Comment ces principes sont-ils garantis? La rapidité et la flexibilité des informations et des collaborateurs jouent également un rôle majeur au sein de l'organisation. Comment, par exemple, le travail est-il organisé de manière à fournir une prestation de services rapide et performante 24 heures sur 24?* »

II.1.4.2.1. L'information

Il est ressorti des impressions du personnel que la majorité était satisfaite de l'accessibilité et de la pertinence des informations proposées. Un nombre relativement limité de membres du personnel s'est toutefois déclaré mécontent de la convivialité du système informatique et de l'actualité des informations mises à disposition.

II.1.4.2.2. Les moyens informatiques utilisés pour la communication d'informations

L'audit a également révélé qu'en 2007, la VSSE avait fait réaliser une analyse approfondie de l'organisation et des systèmes ICT existants. Cette analyse a servi de base à un plan à long terme. Les objectifs ICT ont ensuite été traduits en plan à court terme avec des objectifs et indicateurs concrets, clairs et mesurables.

En 2008, des moyens ont été libérés pour engager trois personnes ayant pour mission d'élargir le service « Informatique » et de préparer les recrutements et les budgets. À la lumière de cette mission, le Comité permanent R s'est étonné du choix des recrutements : au lieu d'un directeur informatique, d'un informaticien et d'un assistant administratif pour la cellule ICT (comme le prévoit le budget 2008), ce sont un informaticien et deux assistants administratifs qui ont été engagés. En outre, lors de la clôture de l'audit, le recrutement supplémentaire prévu dans le plan ICT n'avait pas encore eu lieu.

Une majorité des répondants semblait trouver que les moments de contrôle (de la fiabilité, de l'exactitude, de la classification et du *need to know*) étaient suffisamment présents dans la communication d'informations.

Le Comité permanent R a estimé qu'étant donné que le nouveau système informatique n'avait pas encore été totalement mis en œuvre, il n'était pas encore

possible de rendre un jugement utile sur la qualité de la gestion interne de l'information.

II.1.4.2.3. La disponibilité et l'accessibilité du personnel

Quant à la flexibilité et la permanence des collaborateurs de la VSSE, le Comité permanent R devait tenir compte de la relative petite taille de l'organisation.

Par ailleurs, la différence de statut entre les membres des services intérieurs et extérieurs semblait également jouer un rôle important. Les services intérieurs de la VSSE sont en effet soumis aux mêmes dispositions statutaires que les autres services administratifs du SPF Justice, notamment la durée du travail en principe limitée aux heures de bureau habituelles. La direction a tenté d'y remédier, non sans succès d'ailleurs, en faisant appel à la conscience professionnelle des agents contactés en cas d'incident. La reconnaissance de la spécificité des services d'analyse et, partant, leur dissociation du régime général de la fonction publique pourraient offrir en la matière des possibilités de prestations de services garanties 24 heures sur 24. En revanche, les services extérieurs, qui bénéficient d'un statut plus souple, opéraient souvent en dehors des heures de bureau. La prestation de services après les heures de travail était assurée par un service de garde. Historiquement, ce concept date d'une mission de surveillance à laquelle une fonction d'alerte et d'appel avait été ajoutée. Le concept plus ambitieux de « centre opérationnel », qui pourrait garantir un suivi actif (24 h/24) du domaine de travail spécifique tant à des fins internes qu'au niveau politique et pour les clients externes, n'avait pas encore pu voir le jour, alors que l'on y travaillait depuis un certain temps.

II.1.4.3. Les processus de travail

« *La circulation et le traitement des informations sont-ils gérés de manière efficace ? Ces processus de travail sont-ils identifiés et optimisés en fonction d'une vision claire de la manière dont ces processus de travail devraient être organisés ?* » C'est à ces questions que le Comité permanent R a tenté de répondre. Très vite, il s'est avéré que l'application des principes de gestion de processus était encouragée, mais que la gestion des processus^{37, 38} n'était pas encore au point. Le Comité permanent R a également pu constater que :

³⁷ Le *Leidraad Interne Controle/Organisatiebeheersing* du gouvernement flamand définit un processus (parfois également appelé processus de gestion ou processus de travail) de la manière suivante (traduction libre) : « ... un ensemble d'activités successives qui convertissent des moyens (input) en résultats (output et outcome) afin de créer une plus-value ». Voir : Agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie, *Leidraad Interne Controle/Organisatiebeheersing*, 2008, 21.

³⁸ La VSSE considère les renseignements, les enquêtes de sécurité et la protection comme ses processus principaux. Ses processus auxiliaires sont la communication et le partage

- les processus de travail de la VSSE n'étaient pas suffisamment retranscrits. Cette tâche a pourtant été confiée à un membre du personnel. À cet égard, l'organisation se référait toujours au projet ICT, dont la réalisation connaissait quelques difficultés au moment de l'enquête. Ce projet fait partie des principaux projets découlant du « Plan stratégique 2008-2012 ». L'enquête menée auprès du personnel a également démontré que les processus de travail n'avaient pas été suffisamment formalisés dans des documents, que la documentation existante ne régissait pas suffisamment la manière dont les activités doivent être menées, et que le personnel ne se sentait pas suffisamment impliqué dans l'élaboration et la mise en œuvre des processus de travail;
- la VSSE n'a pu identifier un responsable de processus³⁹ que pour un seul processus de travail;
- une majorité du personnel affirmait savoir qui était responsable du résultat des activités et qui contribuait à la réalisation du résultat;
- il était toujours impossible d'évaluer systématiquement les processus de travail (dans leur ensemble), étant donné qu'ils n'étaient pas encore correctement documentés. Selon le responsable de la « *Process Implementation Team* » (PIT), les cadres moyens évaluaient en permanence le contenu des activités et les résultats des processus. Il est ressorti de l'enquête que trop peu d'objectifs de résultat (critères de qualité ou normes) et d'indicateurs de performance avaient été définis et que l'organisation ne vérifiait pas suffisamment si la qualité visée était atteinte. Le Comité a également pu déduire de l'enquête que l'adaptation des processus de travail ne reposait pas toujours sur l'efficacité, l'efficacité et/ou les résultats mesurés, et que cette amélioration ne s'effectuait pas toujours en collaboration avec les membres du personnel qui participaient au processus de travail.

II.1.4.4. La satisfaction qualité

Dans la dernière partie de son « *performance audit* », le Comité permanent R s'est attaché à déterminer la satisfaction quant à la qualité des flux d'informations entrants et sortants. Le Comité a également examiné si la VSSE œuvrait pour la qualité, c'est-à-dire si elle tendait en permanence vers l'amélioration. À la lumière des questions du ministre de la Justice (cf. II.1.2) – qui portaient presque uniquement sur la satisfaction des clients et collaborateurs –, le Comité a opté

d'informations, la gestion du personnel, la gestion financière, la gestion des achats, la gestion ICT et la gestion juridique.

³⁹ Le « responsable de processus » est celui qui est responsable des résultats (*output* et *outcome*) d'un processus de travail.

pour une « approche orientée consommateur », où la qualité est mise en relation avec les effets du produit ou service auprès de l'utilisateur (citoyen/client).⁴⁰

II.1.4.4.1. La politique de qualité

L'audit a révélé que la direction et les collaborateurs de la VSSE étaient conscients de l'importance d'une politique de qualité, mais qu'une approche structurelle et ordonnée faisait encore défaut. Le Comité permanent R a également pu constater que :

- une intégration de cette politique dans la cascade des objectifs était en cours. Des objectifs stratégiques ont été formulés dans le but d'accroître la qualité des prestations de services. L'organisation semblait certes consciente de l'importance de la qualité, mais une approche structurelle et ordonnée serait indiquée à cet égard. La suppression du bureau de la qualité était regrettable de ce point de vue. Il est ressorti de l'enquête menée auprès des cadres que la politique de qualité n'était pas encore ancrée à tous les niveaux. Toutefois, le pilier « Logistique » déployait déjà méthodiquement des efforts en terme de qualité;
- la VSSE ne disposait pas encore de manuel qualité ou de tout autre document décrivant le système de qualité;
- depuis 2003, plus aucune auto-évaluation formelle (p. ex. au moyen d'un CAF) n'était menée pour l'ensemble de la VSSE.

Le ministre de la Justice tenait à savoir comment est effectivement contrôlée l'application cohérente de l'obligation de dénonciation stipulée à l'article 29 du Code d'instruction criminelle.

À l'exception des directives issues des circulaires confidentielles COL 9/2005 et COL 12/2005 et du respect des obligations légales du service en matière de protection des sources et de classification, il semblait n'y avoir au sein de la VSSE aucune directive formelle concernant le contrôle de l'application de l'article 29 CIC. Selon l'administrateur général, ce contrôle prenait la forme d'un contrôle systématique pour validation par les supérieurs directs, et la transmission avait lieu après un contrôle effectué par le directeur de l'analyse. La VSSE n'a communiqué aucun chiffre récent concernant l'application de l'article 29 CIC. En outre, les autorités judiciaires n'ont jamais informé le Comité permanent R d'un éventuel non-respect de cette obligation légale.

⁴⁰ G. BOUCKAERT et N. THIJS, *Kwaliteit in de overheid – Een handboek voor kwaliteitsmanagement in de publieke sector op basis van een internationaal comparatieve studie*, Gent, Academia Press, 2003, 9.

II.1.4.4.2. Les relations avec les parties prenantes externes

Afin d'améliorer sa relation avec ses clients, la VSSE a défini des objectifs opérationnels dans son plan stratégique et opérationnel. À cette fin, il était essentiel que la VSSE sonde d'abord ses clients⁴¹ sur leurs attentes respectives quant aux produits à fournir et leurs critères de qualité. Les responsables du service public interrogés semblaient toutefois ne pas jouir d'une vision claire du produit qu'ils pouvaient attendre de la VSSE.

II.1.4.4.3. La satisfaction qualité

La plupart des acteurs (chacun pour son domaine plus ou moins spécifique) ont généralement décrit la relation et la collaboration avec la VSSE comme plutôt positives. Certains ont toutefois émis ici et là des remarques concernant l'échange, la qualité et l'actualité des informations, la collaboration, la conclusion d'accords formels et la communication. La pertinence des renseignements proposés n'a en revanche fait l'objet d'aucune critique.

II.1.5. CONCLUSIONS

Ce n'était pas la première fois que la VSSE faisait l'objet d'un audit. Le Comité permanent R en avait déjà mené un en 2002-2003, et la VSSE avait réalisé une auto-évaluation avant le lancement du «Plan directeur» et de projets d'amélioration en son sein (CAF 2003-2004). En réponse à des conclusions antérieures du Comité permanent R, la VSSE avait mis en œuvre un projet informatique global. Ce projet a débuté avec un audit effectué par un consultant externe. Concernant ce projet, le Comité permanent R a pu terminer la première phase d'une enquête de contrôle sur les flux d'informations au sein de la VSSE.⁴²

Le tableau brossé dans ce «*performance audit*» reflète un instantané de la situation entre octobre 2008 et avril 2009. Comme le Comité l'a déjà souligné, la mission qui lui a été confiée dans le cadre de cet audit portait sur la gestion (l'organisation proprement dite), et non sur la stratégie (le cadre politique dans lequel la VSSE fonctionne). Il ne s'agissait dès lors pas d'évaluer la stratégie prévue (où sont notamment évaluées l'efficacité et la faisabilité potentielles).

⁴¹ Parmi les différents clients, le Comité a sélectionné les acteurs suivants dans le cadre du *performance audit*: le SGRS, la police fédérale, l'Autorité nationale de sécurité, le parquet fédéral, le Centre de crise du gouvernement, l'Office des étrangers, les cellules stratégiques de la Justice, des Affaires étrangères et de l'Intérieur, ainsi que l'OCAM.

⁴² Voir aussi «II.3. Les processus d'informations au sein de la Sûreté de l'État» et «II.10.4. Gestion de l'information au sein de la Sûreté de l'État» dans le Rapport d'activités 2007 (COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2007*, 29-30 et 37-38). Ce «*performance audit*» a bien sûr tenu compte des conclusions de cette enquête.

Durant son audit, le Comité permanent R a clairement observé une organisation qui se trouvait à un tournant de son histoire: mise en œuvre du « Plan stratégique 2008-2012 », introduction de nouveaux statuts, redéfinition de la gestion interne de l'information, entrée en vigueur progressive des principes actuels de management, etc.

Pour le Comité permanent R, les constatations de son audit indiquaient toutefois que la VSSE n'était pas gérée de manière univoque. D'une part, la direction utilisait des applications propres à la gestion d'entreprise, telles que le « *planning & control* ». D'autre part, il n'a pas été possible de déterminer si la direction procédait ainsi simplement pour se conformer aux obligations de l'AR SE ou parce qu'elle était convaincue de l'utilité de tels outils. La direction n'a en effet cessé d'insister sur le caractère opérationnel et informel du service. L'audit a ensuite révélé que pour elle, la formalisation n'est pas une *condition sine qua non* à un « bon » processus décisionnel. Le service semblait aussi souvent fonctionner selon un 'processus décisionnel basé sur le comportement', qui se traduit par une collaboration des participants ayant chacun leurs propres objectifs. Dès que le comité de direction a trouvé une solution qui répondait aux aspirations des intéressés, c'est cette piste qui est choisie. Ce genre de processus décisionnel risque de se révéler plutôt aléatoire avec des possibilités d'hiatus, de changements soudains de tendance, de répétitions et de contradictions.⁴³ En revanche, le 'processus de décision rationnel' se déroule de manière cohérente et linéaire, où tout est relié en suite logique (p. ex. tous les sous-objectifs sont liés à des objectifs).

Même si le Comité permanent R a émis des conclusions critiques dans cet audit, il tient à souligner qu'il a confiance dans la volonté et la faculté de la VSSE d'exécuter ses tâches avec toute l'efficacité et l'efficacé qui s'imposent. Le Comité permanent R part d'ailleurs du principe que la sécurité nationale requiert un service de sécurité et de renseignement fort et fiable. Le Comité est dès lors convaincu que la VSSE a tout intérêt à mettre en place une organisation et un pilotage qui répondent aux normes de management d'un service public efficace.⁴⁴

⁴³ N. VALLET, *Management van organisaties. Een caleidoscopische blik*, Acco, Louvain, 2006, 183.

⁴⁴ Les recommandations formulées dans le cadre de l'audit figurent au chapitre VIII. Recommandations.

II.2. LA MANIÈRE DONT LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT A RECUEILLI, TRAITÉ ET DIFFUSÉ DES INFORMATIONS CONCERNANT LE BARON DE BONVOISIN

II.2.1. INTRODUCTION

Avec la plainte du baron Benoît de Bonvoisin⁴⁵ portant sur « *les agissements de certains fonctionnaires de la Sûreté de l'État qui (lui) ont nuit gravement depuis 1981 et, contre monsieur Koen Dassen, actuel administrateur général, qui s'obstine à refuser de faire un démenti suite aux accusations fausses de la Sûreté de l'État à (son) égard* », le Comité permanent R a été concerné par des litiges opposant depuis de nombreuses années⁴⁶ le plaignant et la VSSE. L'intéressé affirmait avoir été gravement lésé par les activités de certains membres de la VSSE. Pendant des années, il aurait été victime de manipulations et de données fabriquées qui ont détruit sa réputation. Pour le grand public, le nom du baron Benoît de Bonvoisin est apparu au grand jour au printemps 1981. À l'époque, le quotidien *De Morgen*⁴⁷ révélait le contenu d'une note confidentielle du ministre de la Justice de l'époque (ladite note CEPIC) adressée aux Sénateurs de la commission Wijninckx (*infra*). Dans cette note (fondée sur des éléments fournis par la VSSE), de Bonvoisin était décrit comme « un financier de l'extrême droite en Belgique ».

Le Comité permanent R a ouvert son enquête de contrôle début février 2006.⁴⁸ Plusieurs agents et ex-agents de la VSSE, ainsi que l'ancien et l'actuel administrateur général, ont toutefois déclaré que le Comité permanent R n'était

⁴⁵ Contrairement à la règle habituellement suivie par le Comité permanent R, les noms du plaignant (Benoît de Bonvoisin) et de l'administrateur-directeur général de la Sûreté de l'État de l'époque (Albert Raes) sont explicitement mentionnés, et ce, en raison de la forte publicité que les médias ont donnée aux litiges entre les intéressés. Les autres personnes ne sont pas citées nommément.

⁴⁶ Benoît de Bonvoisin avait engagé plusieurs procédures civiles. Le 12 mai 2000, la cour d'appel de Mons l'avait acquitté dans le dossier « PDG-Cidep ». Au cours de l'enquête de contrôle, le plaignant a été poursuivi devant le tribunal correctionnel de Bruxelles dans le cadre d'un dossier de documents falsifiés du KGB, pour lequel Albert Raes s'était constitué partie civile. Fin 2009, le tribunal a rendu son jugement et a décidé de disjoindre les poursuites à l'égard du baron Benoît de Bonvoisin et de remettre l'affaire *sine die*.

⁴⁷ W. DE BOCK, « Nota van de Staatsveiligheid: top van CEPIC financierde Jongerenfront », *De Morgen*, 19 mai 1981.

⁴⁸ Le Comité a décidé dans un premier temps de ne pas limiter son enquête à la seule Sûreté de l'État (comme le demandait le plaignant), mais d'y inclure également le service de renseignement militaire. Il a été constaté que le SGRS ne disposait d'aucun dossier concernant Benoît de Bonvoisin, et ce, alors que l'intéressé entretenait en 1980 des relations étroites avec un officier de l'armée associé à des activités d'extrême droite et qu'il se rendait régulièrement au Zaïre. Le Comité décida de ne pas poursuivre son enquête relative au service de renseignement militaire.

pas compétent pour mener une enquête sur « des faits anciens et donc prescrits ou des faits qui datent d'avant la création du Comité permanent R ». Le Comité permanent R a toutefois estimé que le concept de « prescription » ne s'applique pas dans le cadre de sa mission de contrôle. Celle-ci n'est effectivement pas de nature pénale ni même judiciaire, mais poursuit une toute autre finalité (à savoir la réalisation d'un contrôle parlementaire permanent, la préservation des droits et libertés, et la contribution au bon fonctionnement des services de renseignement). La L. Contrôle ne contient aucune disposition qui limite la compétence du Comité permanent R à des faits datant d'après l'entrée en vigueur de cette loi. Les objections de principe susmentionnées n'entravaient dès lors aucunement l'exécution des devoirs d'enquête que le Comité permanent R estimait nécessaires.

Le Comité a néanmoins décidé de limiter son enquête dans le temps : de la fin des années 1970 au début des années 1980. D'une part, parce que les pièces consultables portaient exclusivement sur cette période et, d'autre part, parce que les informations que le plaignant considérait comme préjudiciables correspondaient *de facto* à des informations datant de cette période.

II.2.2. MÉTHODOLOGIE

Le Comité permanent R a systématiquement⁴⁹ examiné tous les rapports et documents de la VSSE ainsi que ceux trouvés dans les dossiers judiciaires. Le Comité a ainsi pu se concentrer sur les évolutions et modifications éventuelles de leur contenu ou sur les redondances et parfois les contradictions entre les rapports des différents services au sein de la VSSE. Outre la vérification des documents, le Comité permanent R a également entendu plusieurs (anciens) membres de la VSSE qui ont, à l'époque, été amenés à suivre cette affaire.

II.2.2.1. Le recueil et l'analyse de la documentation existante

Le Comité permanent R n'a pas ménagé ses efforts pour trouver des informations et documents pertinents et a pu constater qu'en dépit de son ancienneté, cette affaire demeurerait extrêmement sensible. En outre, il s'est avéré très compliqué d'accéder à ces documents qui, au fil du temps, avaient été dispersés dans différents services administratifs et judiciaires, et qui ont été même retrouvés chez des personnes et instances privées. Malgré ce volume considérable d'informations, le Comité n'a pas la certitude de leur caractère exhaustif.

⁴⁹ Le Comité a scindé son enquête en quatre périodes : (a) la période avant 1980 ; (b) l'affaire Ekkehard Weil (début 1980) ; (c) la période de la commission d'enquête parlementaire Wijninckx (1980 – juin 1981) et (d) la période après la commission Wijninckx.

Ainsi, le plaignant a-t-il remis au Comité permanent R d'innombrables documents (copies de procès-verbaux de dossiers judiciaires, conclusions d'avocats, correspondances, articles de presse et plusieurs documents mentionnant des opinions personnelles).

En outre, le Comité a identifié au parquet général de Bruxelles des dossiers judiciaires qui reprenaient plusieurs (pièces de) dossiers de la VSSE. Cette partie de l'enquête s'est avérée particulièrement chronophage.

La VSSE disposait bel et bien d'un dossier « Benoît de Bonvoisin », mais celui-ci ne contenait aucune pièce datant de la période 1970-1980.⁵⁰

Le Comité a également pris connaissance du rapport de la commission d'enquête parlementaire relative aux problèmes posés par le maintien de l'ordre et les milices privées (ladite commission Wijninckx⁵¹). Le Sénat ne lui a toutefois pas communiqué les déclarations d'Albert Raes, administrateur-directeur général de la VSSE de l'époque.⁵²

Le *Raad van de Journalistiek* a refusé au Comité l'accès aux documents confidentiels des archives du journaliste Walter De Bock, qui s'était plongé dans l'affaire et avait rendu publique la note CEPIC dans son article du *De Morgen* (*supra*), et ce, en invoquant la protection des sources journalistiques.

II.2.2.2. L'audition des intéressés

Il ne fut pas évident d'entendre des témoins en raison de l'ancienneté des faits. Les dirigeants de la VSSE à l'époque et la plupart des agents qui avaient travaillé sur les dossiers relatifs au baron Benoît de Bonvoisin avaient quitté la VSSE, notamment parce qu'ils avaient atteint l'âge de la retraite. En outre, certains étaient gravement malades et d'autres étaient décédés. Le Comité permanent R a également tout mis en œuvre pour pouvoir entendre dans ce dossier l'administrateur-directeur général de l'époque, Monsieur Albert Raes. Les négociations à cet égard (par le biais d'un échange épistolaire détaillé avec ce dernier et ses conseillers) n'ont toutefois pas abouti. De surcroît, Albert Raes n'a pas pu être convoqué, puisque les anciens membres des services de renseignement ne peuvent pas être contraints de témoigner devant le Comité permanent R

⁵⁰ Il s'agit d'un dossier constitué dans le cadre de la requête du plaignant adressée au ministre de la Justice de l'époque à propos de sa réhabilitation.

⁵¹ Le 19 mars 1980, le comportement du *Vlaamse Militanten Orde* (VMO) et du *Front de la Jeunesse* (FJ) donna lieu à la création, au sein du Sénat, d'une commission parlementaire, qui devait examiner l'application de la Loi relative aux milices privées et au fonctionnement des autorités publiques compétentes en matière de maintien de l'ordre. Albert Raes fut entendu à ce propos le 19 février 1981. Cette audition se déroula à huis clos.

⁵² Le président du Sénat a indiqué au Comité permanent R que « les témoignages de monsieur Raes, à l'époque, Administrateur-Directeur général de la Sécurité publique ont été faits à huis clos. La commission d'enquête n'a à aucun moment décidé de rendre ces comptes-rendus accessibles. En pareille circonstance, il est impossible de donner accès à ces procès verbaux ».

(art. 48 L.Contrôle). Afin d'optimiser l'efficacité des enquêtes de contrôle futures, le Comité permanent R propose dès lors de remédier à cette lacune.⁵³

Ces auditions n'avaient pas tant pour but d'obtenir des renseignements sur les faits proprement dits, que d'obtenir des précisions sur l'organisation et les conditions de travail de la VSSE à cette époque.

II.2.2.3. L'utilisation de documents classifiés dans le rapport rédigé par le Comité permanent R à l'attention de la Commission de suivi

Lors de son enquête, le Comité permanent R a été confronté à certains documents classifiés⁵⁴ de la VSSE, qui avaient été saisis par les autorités judiciaires en 1989, et que celles-ci ont utilisés plus tard *matériellement* dans des affaires criminelles. Ces documents ont pourtant depuis longtemps acquis un caractère quasi public. Ainsi le Comité permanent R a-t-il estimé que rien ne pouvait s'opposer à la mention de ces documents dans son rapport à la Commission de suivi du Sénat. Cette mention ne pouvait en effet plus porter atteinte aux intérêts énumérés à l'article 3 L.C&HS (tels que la sûreté intérieure et extérieure de l'État ou tout autre intérêt fondamental de l'État).

II.2.3. LES CONSTATATIONS

À partir de la vérification exhaustive des documents et des auditions, le Comité permanent R a pu formuler les constatations suivantes.

L'«intérêt» pour la personne du baron Benoît de Bonvoisin s'est semble-t-il manifesté relativement tard.⁵⁵ Ce n'est qu'en décembre 1980 qu'un dossier personnel fut ouvert à son nom; auparavant, il ne constituait pas un sujet d'intérêt en soi pour la VSSE.

Après 1980, le Comité a constaté que plusieurs notes s'intéressaient spécifiquement au baron Benoît de Bonvoisin, tout en faisant mention (de beaucoup) d'autres personnes. Le Comité permanent R n'a pu identifier aucune raison justifiant le fait que le baron fût précisément distingué de ces autres personnes et devint le «personnage clé» de notes destinées au ministre de la Justice. Ce traitement particulier s'est notamment illustré dans l'affaire Ekkehard

⁵³ Voir à cet égard «chapitre VIII.3. Recommandations relatives à l'efficacité du contrôle» dans le présent rapport d'activités.

⁵⁴ En vertu de l'article 31 de l'Arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi relative à la classification (L.C&HS), les pièces qui datent d'avant le 1^{er} juin 2000 et qui sont revêtues de la mention «Très secret», «Secret» ou «Confidentiel» sont censées être revêtues du degré de classification correspondant prévu à l'article 4 L.C&HS.

⁵⁵ À l'époque, la VSSE ne disposait que de peu d'éléments concernant le plaignant. Une première note (une demi-page) traitant de Benoît de Bonvoisin date du 28 mars 1975 et a été rédigée à la demande de l'administrateur adjoint de l'époque de la Sûreté de l'État, Albert Raes. Une seconde note restreinte date du 23 avril 1975.

Weil⁵⁶, où le nom de Benoît de Bonvoisin n'apparaît qu'à titre informatif dans la première note (début 1980), pour ensuite devenir LA personne qui devait accueillir Weil dans son « château ».

En outre, les travaux de la commission Wijninckx semblent liés à l'intensification du suivi du plaignant par la VSSE. Le Comité permanent R n'a toutefois pu trouver aucune raison à ce changement. Ce n'est que dans la période qui a précédé la création de la commission Wijninckx, et dans la période où cette commission était active, que la VSSE a tout à coup mis en oeuvre de nombreux moyens pour suivre le baron Benoît de Bonvoisin, notamment en recourant à certains informateurs mieux rémunérés que d'autres et à plusieurs opérations de filature. Le baron Benoît de Bonvoisin a fait l'objet de deux filatures avant les deux auditions de l'administrateur-directeur général Albert Raes devant la commission Wijninckx. Ces opérations ont été arrêtées la veille ou le jour même de son audition. De Bonvoisin a fait l'objet d'une troisième filature peu avant que la commission Wijninckx ne remette son rapport.⁵⁷

En outre, durant la période étudiée, un circuit parallèle a fait son apparition au sein de la VSSE, avec une section « non officielle » composée de « fidèles » de l'administrateur-directeur général de l'époque, Albert Raes. Les instructions émanaient directement de l'administrateur-directeur général, via son adjoint, sans suivre la voie hiérarchique habituelle. Les agents remettaient également leurs rapports directement à la direction⁵⁸, sans informer leur hiérarchie du travail fourni et sans que celle-ci ne puisse valider les informations. Certains de ces rapports étaient écrits à la main. De même, les agents rendaient souvent compte oralement de leur travail à la direction. Certains témoins ont déclaré avoir rédigé ou dressé davantage de rapports que ceux figurant dans le dossier d'enquête du Comité permanent R.⁵⁹

Le Comité permanent R dut constater que la VSSE de l'époque avait négligé sa tâche de vérification dans cette affaire. Le Comité n'a trouvé aucune trace de la moindre demande de vérification ni aucune analyse (dans le sens employé au sein des services de renseignement). Selon plusieurs personnes interrogées, Albert Raes n'attachait pas la moindre importance à ces aspects. Les informations

⁵⁶ Début janvier 1980, la Sûreté de l'État apprend qu'un extrémiste allemand ayant commis un attentat à Berlin-Ouest avait fui en Belgique et était à la recherche de documents d'identité. Tout comme la chambre des mises en accusation de Bruxelles, le Comité permanent R n'a pas pu se prononcer quant à la véracité des informations relatives au rôle éventuellement joué par le baron Benoît de Bonvoisin dans cette affaire.

⁵⁷ La VSSE a filé Benoît de Bonvoisin du 26 février 1981 au 7 mars 1981. Cette filature a repris à partir du 20 mars 1981 pour durer jusqu'au 17 avril 1981, avec plusieurs interruptions. De Bonvoisin a une nouvelle fois été filé du 11 au 14 juin 1981.

⁵⁸ La plupart des témoins citent Albert Raes comme le destinataire direct de ces rapports.

⁵⁹ Le Comité permanent R n'a pas trouvé ces notes et rapports et n'a trouvé aucune trace de leur existence.

brutes furent remises directement à la direction sans vérification⁶⁰ et servirent de base à la rédaction des notes destinées au ministre de la Justice.

Le Comité permanent R a également constaté que les informations obtenues étaient parfois initialement formulées avec une certaine réserve pour ensuite être présentées ailleurs comme établies, et ce, malgré l'absence de vérification. Ce fut la direction qui intervint pour influencer le contenu de certains rapports. Ce fut notamment le cas des rapports de la VSSE qui furent utilisés par le ministre de la Justice de l'époque pour la rédaction de la note CEPIC (*supra*). Ces rapports furent corrigés et réécrits à l'indicatif (par l'administrateur adjoint mais à la demande de l'administrateur-directeur général), alors qu'ils avaient été initialement rédigés au conditionnel.

II.2.4. CONCLUSIONS

L'enquête de contrôle relative à la plainte du baron Benoît de Bonvoisin contre la VSSE portait sur une période très ancienne, puisque les premiers faits examinés dataient de plus de trente ans. Ladite enquête n'a dès lors posé aucun jugement quant à la légalité, la coordination et l'efficacité des activités actuelles de la VSSE, d'autant plus que ce service ne dispose d'une loi organique que depuis 1998.

Malgré cette réserve, le Comité permanent R est parvenu à trois conclusions :

- le recours à un « circuit parallèle non officiel » au sein d'un service de renseignement doit être banni, surtout lorsque des agents sur le terrain travaillent directement pour la direction, à laquelle ils rendent exclusivement compte de leurs activités;
- un service de renseignement doit absolument garantir un fonctionnement « normal » de ses sections. Aussi les informations recueillies doivent-elles suivre la voie hiérarchique habituelle, qui fait en même temps office de filtre et d'instrument de validation après contrôle et vérification;
- les informations recueillies doivent être analysées par des personnes expérimentées. Des 'renseignements' ne peuvent pas être réduits à des 'informations' brutes non vérifiées. Les 'renseignements' résultent en effet du recueil, du traitement et de l'analyse d'« informations ».

⁶⁰ La chambre des mises en accusation de Bruxelles s'exprima en ces termes dans son arrêt du 12 mars 1992: « qu'il peut, certes, être reproché à ceux qui ont concouru à l'établissement de ces notes d'en avoir amalgamé des renseignements, des présomptions, voire de simples déductions, le tout étant coulé dans des assertions formulées sans aucune nuance; Attendu en effet que la formulation des notes en question paraît témoigner d'un manque de rigueur, puisque la Sûreté de l'État ne pouvait, en toute hypothèse, vérifier la réalité des informations dont elle était dépositaire, et ne pouvait dès lors déterminer leur degré de crédibilité qu'en termes de probabilité, qu'il est donc surprenant que ces notes soient constituées par une suite d'affirmations, qui ne sont assorties d'aucune réserve ni aucun jugement de valeur quant à la fiabilité des sources exploitées... ».

Le Comité permanent R a en outre estimé que l'intérêt de la VSSE pour le baron Benoît de Bonvoisin était légitime, et ce, en raison de ses activités, ses voyages et ses contacts, notamment avec des mouvements d'extrême droite. Il semble toutefois être devenu la « cible » des notes et rapports de la VSSE qui étaient destinés au ministre de la Justice, et ce, pour des raisons peu claires. De plus, le Comité permanent R n'a pu que constater que ces notes et rapports contenaient des affirmations, des suppositions et même des déductions dont la crédibilité et la fiabilité n'ont pas été vérifiées, et qui ont été formulées sans la moindre nuance. Cette critique ne s'adresse pas tellement à l'ensemble de la VSSE de l'époque en tant qu'institution, mais bien au « circuit parallèle non officiel » qui fut créé en décembre 1980 et début janvier 1981 au sein de ce service, et qui fonctionna en dehors des sections compétentes (et même à leur insu) qui avaient pour mission de suivre l'extrême droite.

II.3. L'AFFAIRE BELLIRAJ

En février 2008, les autorités marocaines annonçaient l'arrestation de 32 personnes qui seraient impliquées dans une organisation désireuse d'infiltrer les partis politiques et de mettre la main sur les institutions du pays. Le réseau clandestin de cette organisation aurait en outre préparé l'assassinat notamment de ministres et hauts fonctionnaires marocains.

Parmi les personnes appréhendées figuraient cinq individus qui avaient un lien avec la Belgique. Trois d'entre eux possédaient également la double nationalité belgo-marocaine. L'un d'eux (Abdelkader Belliraj) serait par ailleurs le chef du réseau. Né au Maroc en 1957, Belliraj s'est installé en Belgique au début des années 1970. En 2000, il est naturalisé belge. Belliraj aurait entretenu des contacts avec plusieurs organisations terroristes internationales, dont *Al Qaïda*, le *Groupe salafiste pour la prédication et le combat* (GSPC), le *Groupe islamique combattant Marocain* (GICM) et le *Hezbollah* libanais. En 2001, il se serait également rendu en Afghanistan pour rencontrer les chefs des *Taliban* et les responsables d'*Al Qaïda*.

Dans les semaines qui ont suivi l'arrestation, les révélations se sont rapidement succédé dans la presse. Ainsi, d'importantes quantités d'armes et de munitions en provenance de Belgique auraient été saisies. Le réseau aurait été responsable de l'attaque du siège de la Brinks au Luxembourg en 2000. Belliraj aurait même commis six meurtres non élucidés en Belgique entre 1986 et 1989. L'intéressé aurait fait des aveux circonstanciés au tribunal marocain concernant ces meurtres.

Lorsque la presse belge mentionne début mars 2008 que Belliraj serait un informateur rémunéré de la VSSE, le ministre de la Justice, suivi par son collègue de la Défense, demande au Comité permanent R d'ouvrir une enquête sur « la manière dont les services de renseignement belges auraient suivi les personnes

arrêtées récemment au Maroc et qui y seraient soupçonnées de former une organisation terroriste». Un peu plus tard, la Commission de suivi du Sénat demandait au Comité d'étendre son enquête concernant deux aspects. D'abord, selon certains articles de presse, l'affaire Belliraj aurait engendré des tensions entre les services de renseignement et de police. Ensuite, le Comité permanent R devait établir si la VSSE et le SGRS avaient correctement appliqué la Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification aux renseignements dont ils disposaient en l'espèce. En septembre 2008, de nouvelles questions étaient soulevées par la Commission de suivi (qui souhaitait savoir quelles informations les services marocains auraient communiquées à la VSSE sur l'éventuelle participation de Belliraj à des activités extrémistes et/ou terroristes) et par le ministre de la Justice (qui souhaitait avoir des précisions quant à la collaboration entre la VSSE et l'OCAM).

Le Comité permanent R a estimé que l'enquête ne pouvait pas se limiter à la présumée appartenance à un réseau terroriste. Surtout à la lumière des faits relatés dans la presse: Belliraj serait un informateur notamment de la VSSE, et ce, malgré son lourd passé criminel présumé; il aurait été naturalisé belge dans la précipitation, aurait mené un important trafic d'armes à partir de la Belgique, etc. Le Comité a dès lors englobé tous ces aspects dans son enquête.

Le Comité s'est alors vu confronté à une très vaste enquête dont la problématique couvrait plusieurs décennies. L'intérêt de la VSSE pour Belliraj remontait en effet aux années 1980.

Le 27 juillet 2009, Belliraj était condamné par le tribunal de Salé à la réclusion à perpétuité. Cette condamnation ne portait pas seulement sur le fait qu'il était considéré comme le dirigeant d'un réseau islamiste radical. Belliraj a également été jugé coupable de six meurtres perpétrés en Belgique. Belliraj a interjeté appel de sa condamnation. Cette procédure n'était pas encore bouclée à la mi-2010.

Une instruction judiciaire a également été ouverte en Belgique contre l'intéressé pour les meurtres et les activités terroristes. Le Comité permanent R n'a aucune idée du contenu de cette instruction. En avril 2009, le parquet fédéral faisait savoir au Comité que le juge d'instruction ne souhaitait pas octroyer l'accès au dossier, car l'instruction était toujours en cours. En juillet 2009, le Comité obtint la même réponse.

Le Comité permanent R a investi beaucoup de personnel et de moyens dans ce dossier. De nombreux documents ont été demandés, inventoriés et examinés. Un nombre considérable d'auditions de membres des services de renseignement s'en est suivi. En application de l'article 48, §2 L.Contrôle, certaines de ces auditions se sont déroulées sous serment.

Le rapport final de cette enquête a été clôturé en 2009. L'affaire Belliraj avait déjà fait l'objet de cinq rapports provisoires.⁶¹ Compte tenu de la Loi du

⁶¹ Rapport du 10 avril 2008 à l'intention de la Commission de suivi du Sénat et des ministres de la Justice et de la Défense; Rapport du 2 octobre 2008 à l'intention du président du Sénat et du

30 novembre 1998 sur les services de renseignement et de la Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, les résultats de ces rapports provisoires ont été présentés dans le précédent rapport d'activités du Comité permanent R.⁶² Le cas échéant, les réponses de ce rapport d'activités sont complétées ou nuancées au moyen d'informations obtenues en 2009.

II.3.1. LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT CONNAISSAIT-ELLE LES INDIVIDUS ARRÊTÉS ?

Il était important de disposer d'une vision globale des renseignements exacts de la VSSE à plusieurs égards. Tout d'abord, pour déterminer si la VSSE a correctement rempli l'une de ses missions principales (à savoir, le suivi de groupements et individus (potentiellement) extrémistes). Dans le cadre de cette enquête, il était également important de connaître le niveau d'information du service afin de répondre aux questions suivantes: «La VSSE disposait-elle d'informations indiquant que les personnes arrêtées travaillaient pour des services étrangers (cf. II.3.2)?», «La VSSE était-elle au courant d'une quelconque participation des intéressés à des faits délictueux en Belgique et/ou à l'étranger (cf. II.3.3)?», «La manière dont la VSSE a remis un avis dans le cadre des demandes de naturalisation de Belliraj était-elle conforme aux règles (de l'art) (cf. II.3.6)?».

Le Comité permanent R a dès lors dressé un inventaire de toutes les informations et de tous les renseignements qui étaient connus du service à un moment donné. Il a comparé ces éléments aux informations qui étaient en possession du Groupe Interforces anti-terroriste (GIA) de l'époque, non pas pour évaluer le niveau d'information du GIA et de l'OCAM, mais bien pour déterminer si et dans quelle mesure les données du GIA ont été communiquées à la VSSE. La VSSE avait en effet un représentant permanent au sein de ce groupe.

Le Comité permanent R a pu constater que Belliraj avait été suivi de près à différents moments. La VSSE le connaissait depuis le début des années 1980 en tant qu'islamiste extrémiste et opposant pro-iranien au Roi du Maroc. Durant cette période, il a fait plusieurs fois l'objet d'observations, et ce, dans le but de découvrir les contacts qu'il entretenait dans le milieu des islamistes radicaux. La VSSE l'a encore suivi activement par la suite.

Deux autres personnes arrêtées étaient connues de la VSSE en raison de leurs relations étroites avec les milieux extrémistes de mouvance chiite ou salafiste. Un des deux était aussi connu pour banditisme.

ministre de la Justice; Rapport du 2 octobre 2008 à l'intention du ministre de la Justice; Rapport du 20 octobre 2008 à l'intention du ministre de la Justice; Rapport du 29 octobre 2008 à l'intention de la Commission de suivi du Sénat et du ministre de la Justice.

⁶² Voir COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 31-40.

II.3.2. LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT DISPOSAIT-ELLE D'INFORMATIONS CONCERNANT D'ÉVENTUELLES RELATIONS ENTRE LES PERSONNES ARRÊTÉES ET DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ÉTRANGERS ?

Le Comité permanent R n'a pas pu constater que la VSSE disposait de données susceptibles de démontrer que Belliraj ou les autres personnes arrêtées qui étaient connues du service auraient travaillé avec un ou plusieurs services de renseignement étrangers actifs en Belgique.

II.3.3. LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT ÉTAIT-ELLE AU COURANT D'UNE QUELCONQUE PARTICIPATION DES PERSONNES ARRÊTÉES À DES FAITS DÉLICTEUX EN BELGIQUE ET/OU À L'ÉTRANGER ?

La presse prêtait à Belliraj des liens avec un trafic d'armes, des activités terroristes, six meurtres non élucidés en Belgique, un braquage au Luxembourg, une appartenance à un réseau clandestin qui voulait renverser le régime marocain, etc.

Tous les membres de la VSSE entendus par le Comité permanent R ont toutefois déclaré qu'ils ne disposaient d'aucune information, indication ou supposition allant dans ce sens. Le casier judiciaire de Belliraj était vierge. Il n'aurait pas le profil d'un membre d'un réseau du niveau de celui visiblement démantelé au Maroc. D'après les mêmes déclarations, aucun élément n'a jamais indiqué une quelconque implication aux six meurtres non élucidés. Les membres de la VSSE interrogés se sont également étonnés d'un éventuel trafic d'armes.

Certains éléments de ces déclarations unanimes ont néanmoins suscité l'étonnement du Comité permanent R. Celui-ci disposait en effet d'informations indiquant que Belliraj était (peut-être) bien impliqué dans plusieurs faits criminels. Des documents indiqueraient qu'il a effectivement été condamné pour vol et pour coups et blessures. Plus important: des dossiers émanant de la VSSE le reliaient à plusieurs reprises, durant les années 1980 et le début des années 1990, à un trafic d'armes et d'explosifs, à une éventuelle appartenance à un groupement responsable d'un attentat contre un chef d'État étranger, à un mouvement pro-iranien dont les membres étaient recherchés au Maroc, à l'établissement de faux documents et de contacts avec un groupe terroriste (non islamiste), etc. Un rapport indiquait même que Belliraj cherchait des armes et des explosifs pour commettre un attentat en Belgique à la suite de l'arrestation des leaders du GIA. Même s'il convient d'ajouter que l'intéressé n'a jamais été condamné pour des faits liés au terrorisme et n'a jamais fait l'objet d'une instruction judiciaire, les déclarations des membres de la VSSE restent néanmoins surprenantes à la lumière de leur propre documentation.

Cependant, le Comité n'a trouvé, dans les documents de la VSSE, aucun élément étayant la moindre participation au braquage au Luxembourg⁶³ et aux meurtres de 1986 et 1989. Le Comité disposait toutefois, via l'OCAM, d'une note de son prédécesseur (le GIA) qui indique que le nom de Belliraj est apparu à l'époque dans l'un de ces meurtres. Alors que la VSSE avait un représentant au sein du GIA et avait connaissance de toutes les informations entrantes et sortantes du GIA par le biais de cette personne, conformément aux procédures normales, cette donnée ne semble pas figurer dans la documentation de la VSSE.

Aucun rapport de la VSSE n'a en outre mentionné le fait que Belliraj serait impliqué dans la (présumée) cellule terroriste dirigée contre des intérêts marocains. Le Comité permanent R n'a pas non plus pu constater que la VSSE aurait reçu – du moins directement – de telles informations de ses collègues marocains. Toujours concernant cet aspect, il a pu être établi d'après la documentation du GIA qu'un service de renseignement marocain avait posé des questions à la Belgique dans les années 1990 à propos de plusieurs personnes – dont Belliraj – qui seraient liées à des mouvements islamistes iraniens. Cette information n'a pas non plus été retrouvée dans les fichiers de la VSSE.

II.3.4. BELLIRAJ ÉTAIT-IL UN INFORMATEUR DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT ?

Il va de soi que le Comité permanent R ne pouvait pas ne pas se demander si la VSSE avait recruté Belliraj en tant qu'informateur et comment il a été suivi le cas échéant par son agent traitant. Le Comité a examiné la question et a remis un rapport à cet égard au ministre de la Justice, autorité compétente en la matière. Le Comité ne peut ni confirmer ou infirmer aux autres personnes ou instances que l'intéressé était ou non un informateur.⁶⁴

II.3.5. LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT DISPOSE-T-ELLE DE PROCÉDURES, RÈGLEMENTS ET DIRECTIVES CONCERNANT LE TRAVAIL AVEC LES INFORMATEURS ?⁶⁵

À la demande de la Commission de suivi, le Comité a examiné si la VSSE disposait de procédures, de règlements et de directives concernant le travail avec les informateurs.

⁶³ La VSSE était au courant du fait que l'une des autres personnes arrêtées, avec laquelle Belliraj était d'ailleurs en contact, était impliquée dans le hold-up de la BRINKS au Luxembourg.

⁶⁴ Voir à cet égard COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 35-36.

⁶⁵ Par le passé, le Comité permanent R s'est intéressé à plusieurs reprises au travail avec les informateurs: une première fois dans le cadre d'une enquête thématique élargie (Enquête de

Chaque jour, la majorité du personnel des sections de renseignement des services extérieurs de la VSSE recrute, suit et évalue des sources humaines, et ce, sous la surveillance de leur(s) supérieur(s) direct(s).

Il existe en la matière plusieurs directives écrites (p. ex. sur la décision d'accepter une personne comme « informateur répertorié central » et les éléments à examiner à cet égard, sur l'évaluation et la rémunération, etc.), mais elles sont éparpillées dans différents documents. En outre, certains aspects liés au travail avec les informateurs ne figurent que dans les cours destinés aux stagiaires, ou font partie des habitudes propres au service. Le Comité permanent R s'en est étonné, vu l'importance du travail avec les informateurs pour le service. Un bureau HUMINT a bel et bien été créé en 2007, avec pour mission de traduire dans la pratique la politique menée par la VSSE en la matière, de participer à l'organisation de la formation du personnel et de collaborer à l'évaluation et à la protection des sources. Parmi les réalisations de ce bureau figure le syllabus, qui aborde la problématique du travail avec les informateurs dans sa globalité en vue de la formation de nouveaux inspecteurs. En outre, la VSSE s'occuperait de rédiger un règlement interne global en la matière.

En 2009, le Comité permanent R s'est plus particulièrement intéressé à l'un des aspects du travail avec les informateurs : l'évaluation des risques éventuels liés au travail avec les informateurs.

Le Comité permanent R ne connaît aucune instruction ni aucun manuel destiné(e) au personnel de la VSSE, qui énumère ou décrit les risques liés au recrutement et au suivi d'un informateur. Plusieurs risques de ce type peuvent être implicitement déduits de notes de services et d'autres documents.

Pour la VSSE, le risque le plus évident concerne la source elle-même. Pour des raisons claires, le service attache dès lors la plus grande importance au maintien de leur anonymat. Cette protection porte bien sûr d'abord sur l'environnement de l'informateur, mais elle est également étendue à d'autres services et s'applique même au sein de la VSSE.

La VSSE reconnaît toutefois aussi des risques pour le service proprement dit. Ces risques peuvent prendre plusieurs formes. Une source (potentielle) peut être utilisée par son milieu d'origine ou par un service de renseignement qui n'est pas un service ami, notamment pour identifier les méthodes appliquées par la VSSE et son niveau d'information. Autre possibilité : la VSSE s'est vue imposée consciemment ou non des informations inexacts. Enfin, il n'est pas inconcevable qu'un informateur vise uniquement les rémunérations éventuelles sans remettre le moindre renseignement exploitable.

contrôle concernant les informateurs de la Sûreté de l'État et du SGR (*Rapport d'activités 1997*, 141-173)) et, plus tard, à l'occasion d'enquêtes plus ponctuelles qui approfondissaient certains aspects : *Rapport d'activités 1999*, 95-96 ; *Rapport d'activités complémentaire 1999*, 72-74 ; *Rapport d'activités 2004*, 24-35 ; *Rapport d'activités 2000*, 160-166 et 189 ; *Rapport d'activités 2003*, 10-11 ; *Rapport d'activités 2003*, 216-217 et 227-230 ; *Rapport d'activités 2004*, 113 ; et *Rapport d'activités 2008*, 55-58.

Un risque particulier est également lié au travail avec des personnes qui ont été ou sont impliquées dans des délits. La formation explique clairement qu'une collaboration avec des individus ayant un passé judiciaire doit faire l'objet de la plus grande prudence.

Cependant, la méthode de travail générale indique que la VSSE n'effectue aucune analyse de risque formelle en matière de travail avec des informateurs.

II.3.6. LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT EST-ELLE INTERVENUE DE MANIÈRE ILLICITE DANS LA NATURALISATION DE BELLIRAJ ?

Le Comité permanent R s'est également demandé si la VSSE avait facilité de quelque façon que ce soit la naturalisation de Belliraj.

À cet égard, il faut savoir que Belliraj avait introduit une première demande à la fin des années 1980. Après une longue procédure, la Chambre des Représentants avait rejeté sa demande en 1998. L'avis résolument négatif de la VSSE avait particulièrement attiré l'attention. Le service disposait de plusieurs éléments liant Belliraj à des activités criminelles et extrémistes (voir II.3.3).

Il est également important de noter que l'épouse de Belliraj de l'époque (ci-après dénommée X) avait introduit une demande de naturalisation début 2000. L'avis de la VSSE était rédigé comme suit : « *de Veiligheid van de Staat niets te melden heeft aangaande X. Haar echtgenoot, Belliraj (...) is evenwel bij onze diensten gekend omwille van zijn activiteiten binnen de Algerijnse en Marokkaanse islamitische radicale beweging*⁶⁶ ».

Lors de l'entrée en vigueur de la loi accélérant la procédure de naturalisation en 2000 (qui impliquait que l'on pouvait obtenir la nationalité belge dans un délai d'un mois), Belliraj a déposé une nouvelle demande. À l'occasion de cette nouvelle demande, un responsable adjoint du département concerné au sein de la VSSE formulait l'avis suivant le 6 juin 2000 : « *Ik heb de eer U mede te delen dat Belliraj bij onze diensten gekend is omwille van zijn activiteiten binnen de Algerijnse en de Marokkaanse islamistische radicale beweging*⁶⁷ ».

En d'autres termes, l'avis remis pour Belliraj était identique aux termes employés à son propos dans l'avis rédigé peu de temps auparavant concernant son épouse X.

À partir du 13 juin, l'affaire prend toutefois une nouvelle tournure : un nouvel avis est alors rédigé et envoyé au parquet de Gand tant pour X que pour Belliraj. Ces deux avis ne portent pourtant pas la même date : celui concernant X date du

⁶⁶ Traduction libre : « *la Sécurité de l'État n'a rien à signaler concernant X. Son époux, Belliraj, (...) est toutefois connu de nos services pour ses activités au sein du mouvement radical islamiste algérien et marocain* ».

⁶⁷ Traduction libre : « *J'ai l'honneur de vous informer que Belliraj est connu de nos services pour ses activités au sein du mouvement radical islamiste algérien et marocain* ».

24 mars, tandis que celui relatif à Belliraj est daté du 6 juin. L'avis concernant X indiquait que « *de Veiligheid van de Staat niets te melden heeft betreffende X*⁶⁸ », alors que celui pour Belliraj s'énonçait en ces termes : « *Ik heb de eer U ter kennis te brengen dat Belliraj tijdens de jaren '80 bij onze diensten gekend was omwille van zijn activiteiten binnen pro-Iraanse Marokkaanse middens. Sindsdien heeft hij onze aandacht in deze context evenwel niet meer getrokken, noch door enige andere politieke activiteit*⁶⁹ ». Ce second avis concernant Belliraj était signé par le responsable du département concerné. Seul cet avis s'est retrouvé dans le dossier de naturalisation du parquet compétent. En l'absence de contre-indication, la nationalité belge lui a dès lors été octroyée.

Le Comité permanent R a mené une enquête très approfondie sur les tenants et aboutissants de ces deux avis. Selon les membres de la VSSE, entendus sous serment, aucun acte n'a été posé dans le but de faciliter l'obtention de la nationalité belge. Selon l'administrateur général, la VSSE a à l'époque remis un second avis qui mettait toujours en lumière son profil radical, mais de manière moins prononcée que dans le premier avis. En outre, la loi accélérant la procédure de naturalisation était alors entrée en vigueur, de telle sorte que le service devait traiter chaque jour des centaines de demandes.

Le Comité permanent R ne peut que constater et déplorer que la VSSE n'était pas à même de fournir une explication satisfaisante quant à ces deux avis. Ce qui laisse bien entendu la porte ouverte à toutes sortes de spéculations et d'hypothèses.

II.3.7. COMMENT LA COLLABORATION AVEC L'OCAM S'EST-ELLE DÉROULÉE ?

Le ministre de la Justice souhaitait des éclaircissements quant à un rapport antérieur du Comité permanent R mentionnant que la VSSE n'aurait pas communiqué à l'OCAM tous les renseignements dont elle disposait à propos de Belliraj. L'article 6 L.OCAM oblige pourtant la VSSE à transmettre tous les renseignements pertinents pour l'accomplissement des missions de l'OCAM (c'est-à-dire la rédaction d'analyses stratégiques ou ponctuelles de la menace en matière de terrorisme ou d'extrémisme).

Il s'avère effectivement que la VSSE n'a communiqué aucun élément à l'OCAM, alors qu'elle connaissait Belliraj et deux autres personnes appréhendées. Le Comité permanent R estime dès lors que la VSSE n'a pas respecté son obligation légale. L'OCAM n'était ainsi pas en mesure d'évaluer une éventuelle

⁶⁸ Traduction libre: « *La Sûreté de l'État n'a rien à signaler à propos de X* ».

⁶⁹ Traduction libre: « *J'ai l'honneur de vous informer que durant les années 1980, Belliraj était connu de nos services pour ses activités au sein des milieux marocains pro-iraniens. Depuis lors, il n'a toutefois plus attiré notre attention ni dans ce contexte, ni pour toute autre activité politique* ».

menace contre des personnes (art. 2, 1° AR OCAM). En effet, le fait que la presse ait révélé le rôle de certaines personnes en tant qu'informateurs de la VSSE, ainsi que leur domicile, peut mettre en péril leur sécurité et celle de leurs proches. Ce risque éventuel n'est pas nécessairement lié au fait que ces personnes sont bel et bien des informateurs.

L'administrateur général de la VSSE a toutefois contesté le fait que les informations à la disposition de son service pouvaient être considérées comme « pertinentes » au sens de l'article 6 L.OCAM. En outre, il a évoqué un possible conflit entre deux dispositions légales qui, d'une part, imposent et, d'autre part, interdisent la communication de certaines données. À la lumière de ces éléments, inhérents à cette affaire, le Comité a estimé que l'article 6 L.OCAM n'avait pas été respecté, mais qu'aucune violation pénale ou disciplinaire n'avait pu être constatée de la part d'un membre de la VSSE.

II.3.8. L'AFFAIRE BELLIRAJ A-T-ELLE FAIT NAÎTRE DES TENSIONS ENTRE LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET LES SERVICES DE POLICE ?

À la demande de la Commission de suivi, le Comité a tenté d'examiner si l'affaire Belliraj avait donné lieu à des tensions entre les services de renseignement et les services de police. Certains journaux faisaient même état d'une « guerre entre services antiterroristes », avec des reproches de part et d'autre émanant généralement de « sources anonymes ».

Certaines déclarations consignées à l'occasion de l'enquête relative à l'alerte terroriste de fin 2007⁷⁰ ont déjà permis d'établir l'existence de frictions entre les deux services. Sur la base des déclarations émanant de plusieurs sources ouvertes et d'entretiens avec la direction de la VSSE, le Comité permanent R a pu constater une tension accrue dans certains domaines. Bien que l'administrateur général de la VSSE ait nuancé ces informations et ait mentionné une entente parfaite sur le terrain, il n'en reste pas moins que de nombreuses « révélations », « insinuations » et « accusations » ont été publiées dans la presse.⁷¹ Le Comité a identifié plusieurs causes (éventuelles) à cet égard.

D'abord, il y a la crainte d'un chevauchement éventuel des compétences. En effet, les services de renseignement ne sont pas les seuls à recueillir des renseignements. L'article 44 de la Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police stipule que les services de police sont également compétents pour recueillir et traiter des informations relatives à des personnes, des groupements et des

⁷⁰ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 7 et suiv.

⁷¹ En réaction, l'administrateur général a déposé deux plaintes. La première avec constitution de partie civile contre X pour violation du secret professionnel et de la classification; la seconde auprès du Comité permanent P, avec mention explicite d'une section d'un service de police.

événements présentant un intérêt pour leurs missions de police administrative. En outre, depuis la Loi du 12 mars 1998, les services de police peuvent mener des enquêtes proactives. La police fédérale s'est aussi pleinement investie dans une approche proactive de la lutte contre le terrorisme. Ce faisant, elle vient empiéter sur les plates-bandes de la VSSE. Comme indiqué ci-dessus, l'enquête relative à l'alerte terroriste de fin 2007 a déjà démontré que ces facteurs pouvaient être à l'origine de conflits.

Une autre explication possible pour l'entente parfois moins bonne entre les deux services date de la période où la Loi MRD a conféré de nouvelles compétences particulières de recherche à la police. Ces nouvelles compétences permettaient ainsi une approche plus policière du phénomène du terrorisme. La police fédérale pouvait dès lors en la matière acquérir un niveau élevé de renseignement et est devenue un interlocuteur pour les services secrets étrangers.

Ce déséquilibre peut être rétabli étant donné que dès le 1^{er} septembre 2010, les services de renseignement pourront disposer de méthodes spécifiques et exceptionnelles en vertu de la Loi MRD. Toutefois cette loi peut à son tour engendrer de nouvelles frictions. La police semble en effet réclamer un règlement en matière de méthodes de police administrative (Loi MAP). Cette loi devrait permettre à la police administrative d'opérer dans la phase où actuellement seuls les services de renseignement sont actifs.

Le Comité permanent R remarque qu'en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme, un chevauchement de compétences pourrait faire naître une certaine concurrence. La solution ne semble pouvoir être trouvée que dans une répartition claire des tâches et un échange souple d'informations. Aussi est-il indispensable que les deux services concluent un accord de coopération. La concurrence doit en effet faire place à la collaboration.

II.3.9. LA CLASSIFICATION DES INFORMATIONS ÉTAIT-ELLE LÉGITIME ?

La Commission de suivi du Sénat a demandé au Comité permanent R d'étendre son enquête en examinant si la classification apportée aux documents émanant des services de renseignement était justifiée au regard de la Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

Il convient d'emblée de constater que la sécurité des informateurs des services de renseignement ne figure pas parmi les intérêts protégés par l'article 3 de la loi précitée. De même, l'accomplissement des missions des services de renseignement ne figure pas non plus parmi ces intérêts.

Néanmoins, selon l'article 18 de la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, « dans l'exercice de leurs missions, les

services de renseignement et de sécurité peuvent avoir recours à des sources humaines. Dans ce cas, ces services doivent veiller à la sécurité des données qui concernent les sources humaines et des informations qu'elles communiquent.» La loi prescrit donc aux services de renseignement de veiller à «*la sécurité des données qui concernent les sources humaines*», non à la sécurité des personnes elles-mêmes.

Dans son *Rapport d'activités 2004*, le Comité permanent R relevait toutefois déjà que l'obligation de l'article 18 L.R&S ne pouvait être respectée qu'en classifiant l'identité des informateurs.⁷²

Dans la pratique, les services de renseignement veillent aussi bien à protéger la sécurité des informations que la sécurité des informateurs eux-mêmes, en donnant un haut niveau de classification aux données qu'ils reçoivent de leurs sources humaines.

Dans le cas d'espèce, le Comité permanent R a estimé que la classification des pièces examinées était nécessaire et justifiée au regard des lois applicables aux services de renseignement. Aucun abus n'a été constaté en la matière.

II.4. LE SERVICE GÉNÉRAL DU RENSEIGNEMENT ET DE LA SÉCURITÉ ET L'EXÉCUTION D'UNE ENQUÊTE DE SÉCURITÉ

Début mai 2007, un particulier exprima, dans des termes virulents, son mécontentement quant au déroulement d'une enquête de sécurité menée par le service de renseignement militaire. Cette enquête portait sur sa compagne. Cette dernière avait besoin d'une habilitation de sécurité pour l'exercice d'une fonction précise au sein de l'armée. Comme il s'agissait d'une habilitation du niveau «TRÈS SECRET», le plaignant fit également l'objet d'une enquête⁷³, celle-ci portant aussi sur les problèmes fiscaux et commerciaux de sa société commerciale. C'est précisément ce dernier point qui posait problème au plaignant, en plus de nombreux autres griefs. Ainsi fit-il remarquer que sa partenaire et lui s'étaient séparés, et qu'il avait retiré son «autorisation» que l'on enquête également sur lui. Il se plaignait aussi de la manière dont sa compagne et lui avaient été entendus, du fait que l'enquête n'aurait pas été menée objectivement et de la transmission de son dossier au ministre de la Défense.

⁷² COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2004*, 112.

⁷³ Les personnes, âgées de dix-huit ans accomplis, cohabitant avec la personne pour laquelle une habilitation de sécurité du niveau «TRÈS SECRET» est requise font également l'objet d'une enquête de sécurité. À cet effet, elles ne doivent pas donner leur consentement. Elles en sont seulement informées (art. 16 §4 L.C&HS et la Directive du 16 février 2000 du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité).

Le Comité décida que la plainte était recevable⁷⁴, mais, après enquête, il conclut que la majorité des griefs soulevés était dénuée de tout fondement.

Ainsi il était tout à fait normal d'examiner de plus près la société dont le plaignant était le fondateur et l'associé, et dont son conjoint de l'époque était l'administratrice et la gérante, tandis que le siège de l'entreprise était établi à l'adresse de leur domicile à tous deux. Les données qui étaient disponibles à propos du plaignant pouvaient en effet mettre en cause sa fiabilité.⁷⁵ Comme il était impossible d'exclure son comportement professionnel d'une évaluation, le Comité permanent R a estimé que l'intérêt du SGRS pour la manière dont le plaignant gérait ses affaires commerciales au sein de sa société était légitime. En entendant personnellement le plaignant, le SGRS lui a d'ailleurs offert la possibilité d'expliquer lui-même les éléments négatifs qui le concernaient.

La plainte ne portait pas seulement sur cette audition. Le premier fait épinglé par le plaignant concernait la manière dont ils ont tous les deux été invités à un entretien: par téléphone et sans se voir signifier les motifs de cette convocation. Le Comité permanent R a constaté qu'aucune directive précise n'indique comment il convient d'inviter une personne à un tel entretien.⁷⁶ En général, le contenu de l'entretien n'est pas communiqué à l'avance. Le Comité a toutefois estimé qu'il aurait été plus courtois, plus clair et plus efficace d'envoyer une invitation personnelle au plaignant et de lui expliquer brièvement les raisons de l'entrevue. Le Comité insiste toutefois sur le fait que personne n'est légalement tenu de donner suite à une demande d'audition émanant d'un service de renseignement. La participation à une telle entrevue ne peut se faire que sur une base volontaire, bien qu'un refus signifie que les enquêteurs sont dans l'impossibilité de recadrer d'éventuels éléments négatifs.

Le plaignant affirmait que l'entretien lui-même aurait été comparable à un « interrogatoire de police ». Les enquêteurs du SGRS ont toutefois déclaré que le plaignant s'était montré arrogant et dédaigneux dès le début. Leur rapport circonstancié de l'audition indiquait en effet qu'il régnait une atmosphère tendue. Pour le Comité permanent R, cette situation était imputable à l'attitude du plaignant, les enquêteurs n'ayant été ni autoritaires ni agressifs ni impolis.

⁷⁴ L'article 3 de la L.Org.recours stipule que « lorsque l'organe de recours est saisi, le Comité permanent de contrôle des services de renseignement (...) s'abstien(nen)t, pendant la durée de la procédure, d'examiner respectivement les plaintes et dénonciations au sens de la loi du 18 juillet 1991 (...) qui concernent toute enquête ou toute vérification de sécurité effectuée à l'occasion des procédures d'habilitation, d'avis ou d'attestation de sécurité faisant l'objet du recours ». Comme en l'espèce aucun recours n'avait été introduit et que la plainte ressortait tout à fait du champ d'application de la Loi organique du contrôle du 18 juillet 1991, le Comité pouvait mettre son enquête sur les rails. L'enquête ne pouvait pas consister en la formulation d'un avis concernant le fondement de la décision prise (ou à prendre) par le SGRS eu égard à l'habilitation de sécurité.

⁷⁵ L'enquête de sécurité approfondie portant sur la compagnie elle-même n'avait toutefois mis au jour aucun élément négatif.

⁷⁶ Le SGRS dispose néanmoins de directives internes qui indiquent comment doivent être abordés différents aspects des enquêtes de sécurité.

Par ailleurs, le plaignant objectait que les enquêteurs avaient des préjugés défavorables, voire sexistes, à l'égard de sa compagne. Le résultat de l'enquête de sécurité *devait* être négatif pour qu'elle n'obtienne pas sa nomination. Le Comité permanent R n'a toutefois pu trouver aucune indication allant dans ce sens.

Le plaignant a également invoqué le fait que le rapport de l'audition ne lui a jamais été soumis ou communiqué et qu'il n'a pas pu le signer. Le Comité permanent R a indiqué que ni la Loi relative à la classification du 11 décembre 1998 ni l'arrêté d'exécution du 24 mars 2000 ne prescrivent de telles formalités. Une enquête de sécurité ne peut en effet être comparée à une enquête pénale.⁷⁷

Le plaignant contestait également le fait qu'une enquête à son égard puisse être poursuivie sans son consentement. Ce grief n'était pas non plus fondé. Comme indiqué ci-avant, la Loi relative à la classification n'exige pas le consentement des personnes majeures cohabitantes. Elles sont seulement informées du fait qu'elles seront elles aussi soumises à une enquête de sécurité.

Enfin, le plaignant contestait le fait que le dossier de l'enquête de sécurité ait été envoyé au ministre de la Défense. Le Comité permanent R dut en effet constater que cette communication avait eu lieu à la demande du ministre concerné, après que celui-ci eut reçu une lettre de réclamation du plaignant lui-même. Comme la nomination de sa partenaire dépendait d'une décision du ministre de la Défense, il peut paraître tout à fait normal que le dossier de sécurité soit envoyé au ministre. Le Comité permanent R a toutefois renvoyé à l'article 22 L.C&HS en vertu duquel le rapport et le dossier d'enquête d'un service de renseignement sont uniquement envoyés à l'autorité de sécurité (en l'espèce la direction du SGRS). Cette autorité de sécurité est tenue de prendre les mesures internes nécessaires afin de garantir la confidentialité des données à caractère personnel contenues dans de tels dossiers. Bien que l'on puisse difficilement refuser au ministre de la Défense le droit de prendre connaissance des données à caractère personnel des membres des Forces armées, l'on peut se demander si cela signifie également que les données à caractère personnel d'un individu qui ne se trouve pas sous son autorité (en l'espèce, le conjoint) peuvent lui être communiquées. Ne suffisait-il pas ici de lui remettre une copie de la décision motivée d'octroyer ou non l'habilitation de sécurité, afin que le ministre de la Défense soit en mesure de prendre sa décision quant à la nomination ?

Indépendamment des différents éléments de la plainte, le Comité permanent R a formulé deux autres observations.

Tout d'abord, aucun arrêté royal ou ministériel ni aucune directive interne ne stipule pour quelles fonctions au sein des Forces armées une habilitation de sécurité est requise. Le Comité n'a pu trouver que dans les prescriptions de sécurité du SGRS une référence explicite relative à l'habilitation de sécurité pour la fonction que la femme brigait.

⁷⁷ En principe, le plaignant avait bel et bien la possibilité de consulter le rapport en vertu de la Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Enfin, le Comité a constaté qu'aucun des membres du SGRS présents à l'audition ne faisait partie du détachement « Enquêtes de sécurité ». L'article 18 de la Loi relative à la classification exige néanmoins que les enquêtes de sécurité soient effectuées par les membres du SGRS désignés par le ministre de la Défense sur la proposition du chef du SGRS. Ils sont alors titulaires d'une carte de légitimation spécifique qu'ils doivent présenter sur simple demande. Les dispositions légales et réglementaires concernant les habilitations et enquêtes de sécurité ne prescrivent toutefois aucune de ces formalités à peine de nullité.

II.5. LE RECUEIL ET LE TRAITEMENT DE DONNÉES À PROPOS DE PERSONNES QUI ONT ÉTÉ REMARQUÉES À PROXIMITÉ D'INSTALLATIONS MILITAIRES

A la mi-2008, une plainte d'un particulier a donné lieu à l'ouverture d'une enquête sur les raisons et la manière dont la VSSE avait recueilli et traité des informations concernant des personnes qui avaient été vues à proximité d'un complexe militaire.⁷⁸

La police fédérale avait informé la VSSE des agissements suspects des occupants d'un véhicule qui s'était arrêté à proximité de ce site militaire. La VSSE décida de recueillir de plus amples renseignements sur l'incident.

Comme d'après les membres de la VSSE, il s'agissait seulement d'une « enquête administrative », le membre de la VSSE chargé de l'enquête a téléphoné à la propriétaire du véhicule. Il l'informa de son identité et de sa fonction au sein de la VSSE et lui demanda ouvertement les raisons de la présence de son véhicule à proximité de l'installation militaire.

Le Comité permanent R s'est interrogé quant à la pertinence de la méthode utilisée par l'agent de la VSSE pour mener cette enquête; à savoir (a) un appel téléphonique à la personne qui fait l'objet de l'enquête et (b) l'identification à l'égard de l'intéressée, la communication du motif de l'enquête et d'un numéro de téléphone de la VSSE en vue d'un contact ultérieur. Le Comité a estimé qu'un tel procédé était inapproprié de la part d'un agent des services de renseignement. Le fait de dévoiler son identité et sa fonction aux personnes qui font l'objet d'une enquête peut mettre en péril sa propre sécurité et la réserve avec laquelle les

⁷⁸ La plainte comportait également un « volet policier », notamment le signalement éventuel des intéressés au Bulletin central de Signalement (aujourd'hui appelé « Bulletin de Recherche et d'Information »). Comme il s'agit d'une banque de données à caractère policier, le Comité permanent R ne disposait d'aucune compétence (d'enquête). Cet aspect de la plainte a dès lors été transmis au Comité permanent P.

Le Comité permanent P a indiqué à la plaignante que les vérifications requises avaient été faites et que la situation était conforme à la réglementation et la législation applicables.

agents de la VSSE sont habituellement tenus de collecter des renseignements. Le comportement suspect des occupants de la voiture constituait une raison suffisante pour effectuer ladite « enquête administrative » menée à leur rencontre avec prudence et en toute discrétion.

Enfin, le Comité permanent R a estimé qu'une intervention de la police locale du domicile de la propriétaire du véhicule aurait été plus appropriée pour obtenir des intéressés les explications requises sur la présence du véhicule et le comportement des passagers à proximité d'un domaine militaire.

II.6. COLLABORATION DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT À UNE PERQUISITION

A la mi-février 2007, des perquisitions ont été menées dans les arrondissements judiciaires de Bruxelles, Nivelles et Verviers, et ce, dans le cadre d'une instruction judiciaire portant sur des extrémistes musulmans. Il s'agissait, selon certains médias, de « perquisitions musclées »⁷⁹, menées avec brutalité. Le Comité permanent P, qui contrôle les services de police, est intervenu pour examiner la manière dont ces opérations se sont déroulées.

Dans le cadre de cette enquête, le président du Comité permanent P a demandé au Comité permanent R de vérifier si les services de renseignement avaient été préalablement contactés à propos de cette opération, et plus particulièrement au sujet des personnes considérées comme suspectes. Le Comité permanent R a dès lors ouvert une enquête de contrôle concernant « l'éventuelle contribution des services de renseignement, préalable ou non, aux perquisitions exécutées par la police fédérale les 16 et 17 février 2007 ».

La VSSE a indiqué que dans le cadre de sa mission d'« assistance technique » (art. 20 L.R&S), elle avait participé à une réunion de coordination du juge d'instruction et du parquet fédéral. Elle a affirmé que lors de cette réunion, elle avait communiqué toutes les informations en sa possession, et ce, conformément au protocole d'accord entre les services de renseignement et les autorités judiciaires. La VSSE n'a toutefois pas pris part à la phase strictement opérationnelle.

Comme il s'agissait d'un dossier judiciaire, la VSSE a invoqué le secret de l'instruction pour ne pas communiquer les rapports qu'elle avait remis aux autorités judiciaires.⁸⁰ La VSSE a néanmoins mis l'accent sur le fait qu'elle n'a jamais participé au processus décisionnel, et qu'elle n'a pas été directement informée des résultats des perquisitions et des problèmes auxquels la police fédérale avait été confrontée durant ces perquisitions.

⁷⁹ C'est-à-dire une perquisition réalisée avec l'appui des unités spéciales de la police fédérale.

⁸⁰ Bien qu'en l'espèce, dans le cadre précis de l'enquête demandée par le Comité permanent P, il ne fût pas nécessaire de poursuivre l'enquête, il reste que le Comité permanent R a une nouvelle fois été limité dans son contrôle sur les services de renseignement.

Le Comité permanent R a communiqué les données dont il disposait au Comité permanent P. En outre, la question de la nécessité d'ouvrir une enquête conjointe s'est posée. En septembre 2009, l'enquête de contrôle du Comité permanent P semblait terminée, de telle sorte que le Comité permanent R a également pu considérer son enquête comme clôturée.

II.7. PLAINTÉ RELATIVE À LA NON-RECONNAISSANCE D'UNE MOSQUÉE

Début 2008, les administrateurs d'une ASBL liée à une mosquée située en Flandre se sont adressés au Comité permanent R. Ils souhaitaient savoir pourquoi leur lieu de prière n'avait pas été reconnu. Ils supposaient que cette décision devait être due à un avis négatif de la VSSE et ils pensaient que ce service avait été mal informé.

La VSSE avait en effet transmis des renseignements concernant cette mosquée au ministre de la Justice, qui à son tour avait fait part de son avis au ministre flamand de l'Intérieur.

L'enquête du Comité permanent R portait sur deux questions. La VSSE a-t-elle agi de manière régulière? Et les renseignements fournis au ministre étaient-ils pertinents?

II.7.1. LA BASE LÉGALE POUR LA COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS

En matière de reconnaissance des communautés religieuses (telles que les mosquées), la VSSE ne bénéficie d'aucune compétence de décision et ne remet aucun avis. Les décisions sont prises par l'autorité régionale compétente (en l'espèce, le ministre flamand de l'Intérieur) et les avis émanent du ministre de la Justice. Ces avis peuvent comporter des éléments « *concernant la sécurité de l'État ou l'ordre public* » (art. 3 §1 de l'Accord de coopération du 27 mai 2004⁸¹). Il est évident que le ministre peut se baser à cette fin sur les données qui lui ont été communiquées par la VSSE. La base légale de ce transfert d'informations figure à l'article 19 L.R&S. Cette disposition stipule que la VSSE peut communiquer les renseignements pertinents qu'elle a recueillis dans le cadre de sa mission habituelle de renseignement (notamment, une menace extrémiste éventuelle

⁸¹ Accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus (*M.B.* 14 juin 2004) remplacé entre-temps par l'Accord de coopération du 2 juillet 2008 (*M.B.* 23 juillet 2008).

contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel) à toutes les instances compétentes « conformément aux objectifs de leurs missions ». La VSSE était dès lors habilitée, à la demande du ministre de la Justice, à transmettre tous les renseignements pertinents, qui pouvaient permettre d'évaluer le risque éventuel que pourrait représenter le lieu de prière pour la sécurité de l'État et l'ordre public. Les renseignements pertinents concernant les mosquées sont des données qui, d'après la VSSE, portent sur les points suivants :

- le profil idéologique de l'imam ;
- la présence éventuelle d'éléments extrémistes au sein de la direction de la mosquée ;
- la présence éventuelle d'éléments extrémistes parmi les fidèles ;
- la teneur générale de la prédication ;
- la teneur des éventuels cours et leçons organisés par la mosquée ;
- les liens structurels éventuels ou les contacts accessoires de la mosquée avec des groupements extrémistes et/ou des puissances étrangères ;
- les relations avec d'autres mosquées et unions de mosquées ;
- l'attitude de la mosquée à l'égard de la société civile en général et des autorités locales en particulier.

II.7.2. PERTINENCE DES ÉLÉMENTS QUI ONT ÉTÉ COMMUNIQUÉS AU MINISTRE DE LA JUSTICE

La VSSE a rédigé trois notes à l'intention du ministre de la Justice. Les termes employés témoignaient de prudence et de neutralité. Les deux premières notes ont en outre été rédigées peu après la demande d'informations. Le service a donc réagi avec une grande promptitude à la question ministérielle. La troisième note a été produite presque un an plus tard. Les notes successives contenaient des nuances et des « informations récentes ». Quelques remarques s'imposaient néanmoins.

Lors de la rédaction de la première note, le service d'analyse de la VSSE s'est fondé sur des informations qui dataient de presque cinq mois et qui portaient clairement sur une situation temporaire. Les services extérieurs n'ont cependant pas été priés d'actualiser les informations.

La deuxième note, qui a presque immédiatement suivi la première, faisait toutefois mention d'« informations récentes ». Il s'agissait de l'identité de l'imam de la mosquée. Il s'est toutefois avéré que cette personne occupait cette fonction déjà depuis un an et demi. Ce fait aurait dû être connu au moment de la rédaction de la première note, puisque le « profil idéologique de l'imam » constitue un critère important lors de l'évaluation du profil idéologique d'une mosquée (cf. ci-dessus). Le Comité permanent R a dès lors estimé que les services d'analyse n'avaient pas fonctionné de manière optimale pour ce qui concerne cet aspect. Il

en va de même pour les services extérieurs, étant donné qu'ils n'ont informé les services d'analyse qu'un an et demi après l'installation de l'imam. Le Comité s'est dès lors demandé si les services extérieurs étaient au courant des critères entrant en ligne de compte pour l'évaluation du profil idéologique d'une mosquée, et s'ils veillaient en permanence à l'actualisation de leurs données.

Enfin, la troisième note ne faisait mention que d'un seul changement d'imam, alors que les services extérieurs en avaient signalé plusieurs. En outre, une comparaison des rapports des services extérieurs et de ceux que les services d'analyse ont envoyés au ministre de la Justice a montré une différence notable concernant l'évaluation de l'imam. Le produit fini que la VSSE a remis au ministre de la Justice manquait dès lors indubitablement de rigueur, et ce, tant en matière d'« actualité » que de « nuance ».

La VSSE a déclaré à cet égard qu'une actualisation n'est demandée aux services extérieurs que lorsque l'analyste le juge utile et opportun. Des facteurs tels que le temps et la fiabilité de l'information disponible jouent ici un rôle. En l'espèce, aucune actualisation n'a été demandée, car les services d'analyse ont estimé que la problématique de la mosquée concernée était suffisamment connue. Cette appréciation s'est avérée erronée. Le Comité permanent R s'est dès lors demandé comment s'était déroulée la supervision de ce dossier. Le Comité trouvait également surprenant que les services extérieurs ne soient pas automatiquement informés ou du moins consultés dans les cas de « demandes de reconnaissance » de communautés religieuses locales. Pour le Comité, ce point semble de toute évidence utile.

II.7.3. CONCLUSIONS

Le Comité permanent R était d'avis que dans cette affaire, la VSSE a agi de manière tout à fait conforme à sa mission légale. Le Comité estimait aussi que les critères retenus par la VSSE pour apprécier le profil idéologique d'une mosquée sont pertinents. L'efficacité et la coordination interne du service paraissent néanmoins devoir être améliorées.

Force est en effet de constater qu'en l'occurrence, la première analyse fournie au ministre, tout en étant correcte dans son ensemble, reposait cependant sur des renseignements qui n'étaient plus d'actualité. Ensuite, il n'a pas été tenu compte d'informations plus récentes recueillies par les services extérieurs, alors que celles-ci auraient permis d'apporter des précisions utiles au ministre.

Cette situation pouvait s'expliquer par la promptitude avec laquelle la VSSE a voulu répondre à la demande d'information du ministre. Mais tout bien considéré, cette situation semblait également résulter de la méthode de travail appliquée. Ceci amenait le Comité à conclure à un dysfonctionnement structurel dans la chaîne de l'information.

En effet, il n'apparaît pas que les services extérieurs de la VSSE soient systématiquement informés et consultés lorsque les services d'analyse sont requis d'apporter des renseignements utiles au ministre de la Justice en vue de rendre un avis concernant la sécurité de l'Etat ou l'ordre public à l'occasion d'une demande de reconnaissance d'une communauté religieuse.⁸²

Le Comité permanent R considérait donc qu'en cette matière, le recueil, l'analyse et la délivrance de renseignements, n'étaient pas organisés de manière à anticiper et à s'adapter aux besoins d'informations du ministre compétent.

II.8. PLAINTÉ CONTRE UN OFFICIER DU SERVICE GÉNÉRAL DU RENSEIGNEMENT ET DE LA SÉCURITÉ

En juillet 2008, le Comité permanent R recevait une plainte émanant d'un particulier. Elle concernait un procureur du Roi, la police fédérale, un gouverneur et un officier du service de renseignement militaire. Le Comité s'est bien sûr déclaré compétent uniquement pour ce qui concerne le dernier intéressé, et a ouvert une enquête de contrôle «*sur la plainte d'un particulier contre un officier du SGRS*». L'officier en question aurait posé des actes qui auraient empêché le plaignant de développer ses activités commerciales.

Après examen des éléments communiqués par le plaignant, le Comité a constaté qu'il n'y avait aucune indication sérieuse que l'officier aurait agi de manière illégale ou inappropriée. Le Comité a dès lors décidé de clôturer cette enquête et de classer la plainte.

II.9. ENQUÊTE CONCERNANT DES ACCUSATIONS À L'ENCONTRE DU DIRECTEUR DE L'OCAM

En septembre 2009, une plainte anonyme a été adressée au Comité. Elle évoquait plusieurs problèmes relatifs au fonctionnement de l'OCAM, problèmes qui auraient surgi depuis l'arrivée du nouveau directeur. Ce dernier ne témoignerait pas d'un grand intérêt pour son service et voyagerait beaucoup en dehors de l'Europe. Il serait surtout intéressé par des affaires sans aucun rapport avec le fonctionnement de l'OCAM; il aurait même effectué des achats douteux.

Les Comités permanents P et R ont dès lors ouvert une enquête conjointe concernant ces accusations.

Après avoir interrogé plusieurs personnes concernées au sein de l'OCAM et après avoir analysé les documents requis, les Comités n'ont toutefois constaté aucun dysfonctionnement. Le dossier a dès lors été clôturé en 2009.

⁸² *Idem.*

II.10. ENQUÊTES DE CONTRÔLE POUR LESQUELLES DES DEVOIRS D'ENQUÊTE ONT ÉTÉ POSÉS EN 2009 ET ENQUÊTES QUI ONT DÉBUTÉ EN 2009

Cette section énumère et situe brièvement toutes les enquêtes que le Comité permanent R a démarrées en 2009, et les enquêtes sur lesquelles il a continué de travailler au cours de cette même année, mais qui n'ont pas encore pu être clôturées. Certaines enquêtes de contrôle demandent énormément de temps, parfois même plusieurs années. Cela n'est malheureusement pas seulement dû à la nature et à la complexité des enquêtes en question. Il y a deux causes externes sur lesquelles le Comité n'a aucune prise. Tout d'abord, il y a les enquêtes thématiques, qui sont également traitées dans le cadre d'une information ou d'une instruction judiciaire. Dans ces cas-là, le Comité est dépendant de l'autorisation des autorités judiciaires pour parcourir les dossiers. Une deuxième cause réside dans les services de renseignement. Le Comité doit parfois attendre plusieurs mois avant de recevoir une réponse (complète) à ses questions. De tels retards inutiles sont bien entendu regrettables.

II.10.1. ESPIONNAGE DANS LE BÂTIMENT EUROPÉEN JUSTE LIPSE

Le 19 mars 2003, le Conseil de l'Union européenne faisait savoir que ses services de sécurité avaient trouvé, dans le bâtiment Juste Lipse, des dispositifs qui permettaient d'écouter plusieurs délégations, dont celles de l'Espagne, de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'Autriche.

Le Conseil n'a cependant pas pu déterminer qui était responsable du placement de ce dispositif électronique raccordé à certaines lignes téléphoniques. À la suite d'une série de contre-mesures et d'une enquête interne préliminaire, le secrétaire général adjoint du Conseil européen a déposé une plainte auprès du parquet de Bruxelles.

Fin mai 2006, il fut décidé d'ouvrir une enquête de contrôle « *sur la manière dont les services de renseignement belges (la VSSE et le SGRS) sont intervenus à propos d'une affaire d'écoutes de bureaux de délégations du Conseil de l'Union européenne à Bruxelles* ». Comme la VSSE fut désignée en tant qu'expert dans le cadre de l'instruction judiciaire en la matière, elle estima ne pas pouvoir répondre aux questions du Comité permanent R.

Ce n'est qu'à l'automne 2008 que le Comité permanent R put consulter le dossier judiciaire. En octobre 2009, la VSSE a remis une série de documents jusqu'alors inconnus du Comité permanent R (lettres, notes internes et rapports). L'examen de ces pièces s'est avéré essentiel et a permis au Comité de reconstituer et de comprendre l'intervention de la VSSE.

Début décembre 2009, le Comité a pu finaliser un projet de rapport. Cette ébauche a été soumise aux services de renseignement (et au parquet fédéral) pour remarques éventuelles. Le rapport final, approuvé en mars 2010, figurera dans le rapport d'activités de l'année 2010.

II.10.2. GESTION DE L'INFORMATION AU SEIN DU SERVICE DE RENSEIGNEMENT MILITAIRE

Fin novembre 2005, une enquête de contrôle a été ouverte sur la manière dont le service de renseignement militaire gérait et exploitait les informations recueillies. À cet égard, le Comité permanent R a notamment examiné les instructions existantes et a demandé des éclaircissements quant à la manière dont le SGRS stocke, gère et exploite les données à caractère personnel qu'il reçoit.

À l'origine, cette enquête de contrôle avait été ouverte parce qu'une communication défaillante des informations avait été constatée dans un cas concret entre les piliers *Intelligence* et *Counter-intelligence* du service de renseignement militaire. Le SGRS a toutefois annoncé l'élaboration de plans visant à modifier radicalement la structure du service afin de remédier à ce problème. Dans cette optique, il allait de soi que finaliser cette enquête de contrôle n'avait pas beaucoup de sens. Elle fut donc suspendue en 2008 jusqu'à la mise en œuvre des réformes proposées. Des plans concrets ont été dûment communiqués au Comité permanent R en 2009. Début 2010, le Comité a demandé un nouvel état des lieux. Comme la réponse du SGRS indiquait que la réforme s'était limitée à quelques changements à petite échelle, le Comité permanent R en a tiré les conclusions nécessaires qui figureront dans un rapport ultérieur.

II.10.3. ORGANISATIONS SECTAIRES NUISIBLES

La VSSE doit s'intéresser à «*toute activité, individuelle ou collective, déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger, qui peut avoir un rapport avec l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles, les organisations criminelles (...)*». Ces menaces sont définies à l'article 8 L.R&S. Le concept d'organisation sectaire nuisible y est décrit de la manière suivante: «*tout groupement à vocation philosophique ou religieuse, ou se prétendant tel, qui, dans son organisation ou sa pratique, se livre à des activités illégales dommageables, nuit aux individus ou à la société ou porte atteinte à la dignité humaine*».

Début janvier 2007, le Comité permanent R a décidé d'ouvrir une enquête de contrôle «*concernant la manière dont la Sûreté de l'État accomplit sa mission*

légale, citée dans les articles 7 et 8 de la Loi des services de renseignement, relative aux organisations sectaires nuisibles».

Par cette enquête, le Comité permanent R souhaite notamment savoir quelles sont les organisations suivies dans ce cadre par la VSSE et comment ce suivi se déroule. Le Comité examine également les critères retenus par le service de renseignement pour considérer des mouvements sectaires comme dangereux, quelles sont les analyses envoyées par la VSSE aux autorités et dans quel but. Enfin, le Comité permanent R souhaite également déterminer les moyens humains et matériels déployés par la VSSE pour accomplir cette mission.

En 2009, le Comité permanent R a procédé à l'audition de membres de la VSSE, à qui il a posé plusieurs questions concrètes. Le Comité a rédigé un rapport provisoire fin 2009, mais n'a pas été en mesure de le finaliser en l'absence de plusieurs données.

II.10.4. PROTECTION DES SYSTÈMES DE COMMUNICATION CONTRE D'ÉVENTUELLES INTERCEPTIONS ET CYBERATTAQUES ÉTRANGÈRES

Le problème de la protection des systèmes de renseignement et de télécommunication gérés à l'aide de nouvelles technologies informatiques a été régulièrement soulevé au Parlement fédéral. La sécurisation de ces systèmes est indispensable dans une société de l'information. En février 2010 encore, la VSSE mettait en garde les ministres et hauts fonctionnaires contre les dangers liés à l'utilisation du Blackberry pour échanger des informations politiques et/ou confidentielles.⁸³

Les possibilités d'interception actuelles représentent une menace tant pour la sécurité, les intérêts militaires et l'économie d'un pays que pour les libertés et droits fondamentaux des citoyens.

La Commission de suivi du Sénat a exprimé le souhait que le Comité permanent R l'informe de la manière dont les services de renseignement suivent ces évolutions. Elle a également souhaité recevoir une mise à jour du rapport Échelon présenté en 2000 par le Comité permanent R.⁸⁴

Au vu de tous ces éléments, le Comité permanent R a décidé, fin décembre 2007, d'ouvrir une enquête de contrôle *« sur la manière dont les services belges de renseignement envisagent la nécessité de protéger les systèmes de communication contre les interceptions d'origine étrangère ».*

⁸³ Question de P. Wille au ministre de la Justice concernant « Blackberry's – Interception facile des courriels – Avis de la Sûreté de l'État – Mesures » (Sénat, 2009-2010, 1^{er} décembre 2009, question n° 4-5097).

⁸⁴ Voir COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2000*, « Rapport de synthèse sur la manière dont les services belges de renseignement réagissent face à l'éventualité d'un réseau « Echelon » d'interception des télécommunications en Belgique », 27-57.

Cette enquête de contrôle a débuté en 2008 et a donné lieu à de nombreux devoirs d'enquête. L'attention ne s'est pas tant portée sur les faits concrets à l'origine de l'ouverture de l'enquête, que sur la problématique générale de protection des systèmes de communication contre d'éventuelles interceptions étrangères. L'enquête s'est alors élargie aux menaces émanant des cyberattaques.

En 2009, le Comité permanent R a rédigé un premier rapport intermédiaire traitant des remarques des services de renseignement, a organisé plusieurs briefings et a mené des devoirs d'enquête supplémentaires. Le rapport final, dans lequel le point de vue de l'Autorité nationale de sécurité (ANS) sera également évoqué, devrait être bouclé en 2010.

II.10.5. PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS CLASSIFIÉS EN DEHORS DES SITES PROTÉGÉS

A la mi-décembre 2007, le Comité permanent R a décidé d'ouvrir une enquête de contrôle « *concernant la manière dont le SGRS protège des données à caractère personnel et/ou des données classifiées en dehors de sites sécurisés* », et ce, à la suite de plusieurs incidents au cours desquels de telles données avaient été perdues. Cette enquête avait pour objectif d'identifier les procédures utilisées en matière de sécurisation. Des renseignements complémentaires ont dû être recueillis en 2009. La clôture de cette enquête a dès lors dû être reportée à 2010.

II.10.6. PLAINTÉ ANONYME CONTRE DES OPÉRATIONS DE FILATURE PRÉTENDUMENT ILLÉGALES DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

En février 2009, le Comité permanent R a reçu une plainte anonyme qui mentionnait une opération de filature en cours au sein de la VSSE, susceptible d'être problématique à la lumière de recommandations antérieures du Comité.⁸⁵ Selon le plaignant, une personne donnée a été placée sous observation chaque fois que son affaire était traitée par les instances judiciaires. Cette filature n'aurait aucun fondement légal.

Début mars 2009, le Comité a décidé d'ouvrir une enquête de contrôle. Les devoirs d'enquête effectués dans le cadre de dossier ont été bouclés fin 2009. Le rapport final a été approuvé entre-temps.

⁸⁵ Cf. « L'affaire Erdal » et « L'affaire Kimyongür », respectivement pp. 22-31 et pp. 48-57 du *Rapport d'activités 2006* du Comité permanent R.

II.10.7. VISITE DE TRAVAIL À L'ÉTRANGER PLANIFIÉE PAR L'OCAM

Le Comité permanent R a appris que dans le courant de l'année 2009, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace avait planifié une mission à l'étranger, qui a été annulée au dernier moment.

Lors de leur réunion plénière de juin 2009, les Comités permanents R et P ont décidé de consacrer une enquête de contrôle conjointe à cette visite de travail. Bien que la mission en question ait été annulée, les deux Comités ont estimé utile de vérifier pour l'avenir si, de manière générale, l'accomplissement de certaines missions à l'étranger cadrait avec ou découlait des missions légales de l'OCAM par le législateur. Cette enquête de contrôle a également pour objectif de vérifier si l'OCAM s'était suffisamment préparé et avait pris les mesures de précaution requises en matière de coordination et d'efficacité tant en interne qu'en externe et si ces mesures étaient adaptées à la situation spécifique du pays à visiter. Plusieurs actes d'enquête ont été posés en 2009.

II.10.8. ENQUÊTE SUR LA MANIÈRE DONT LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT BELGES ONT TRAVAILLÉ DANS UN DOSSIER D'EXPORTATION VERS L'IRAN

A la mi-mai 2009, le ministre du Climat et de l'Énergie a été interrogé à la Chambre des Représentants à propos de l'exportation d'une presse isostatique pour le graphite vers l'Iran.⁸⁶ La Commission d'avis pour la non-prolifération des armes nucléaires (CANPAN) avait remis un avis négatif après révision d'un précédent avis positif, et ce, sur la base d'informations complémentaires qui semblaient indiquer que ce matériel devait servir à des fins nucléaires. Indépendamment de la réponse nuancée du ministre, l'auteur de la question a adressé une demande d'examen du dossier au président du Sénat. Ce dernier enjoignit à son tour le Comité permanent R de mener une enquête sur *« le rôle de la Sécurité de l'État dans ce dossier et, si possible, vérifier si les procédures de contrôle ont été respectées »*. En effet, *« (...) les expériences du passé nous obligent à être particulièrement vigilants en cette matière »*.⁸⁷

⁸⁶ Question de T. Van der Straeten au ministre du Climat et de l'Énergie sur « l'exportation de matériel vers l'Iran » (CRI, Chambre, 2008-2009, 15 mai 2009, COM 557, 15, question n° 13174).

⁸⁷ Cf. « L'enquête de contrôle sur la manière dont la firme Epsi a éventuellement été suivie par les services de renseignement dans le cadre de la lutte contre la prolifération », dans COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2005*, 11-29 et « Le rôle des services de renseignement dans la lutte contre la prolifération d'armes non conventionnelles et très sophistiquées », dans COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 40-54.

Étant donné que le Comité permanent R n'est pas compétent pour se prononcer sur les avis de la CANPAN ou sur le bien-fondé des décisions prises par les autorités compétentes en matière d'exportation de matériel soumis à un contrôle spécifique, l'enquête s'est bornée à déterminer si les services de renseignement belges étaient en possession d'informations et d'analyses pertinentes concernant la commande de matériel par l'entreprise iranienne et, dans l'affirmative, s'ils ont fait parvenir ces informations et analyses aux autorités compétentes par le biais des canaux appropriés.

L'enquête «*sur le fonctionnement de la Sûreté de l'État et du SGRS dans un dossier d'exportation de matériel vers l'Iran*» a été bouclée fin 2009 et a été soumise aux services de renseignement pour remarques éventuelles. Le rapport final sera envoyé au donneur d'ordre dans le courant de l'année 2010.

II.10.9. ÉVALUATION DE LA MANIÈRE DONT LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT REMPLIT SON RÔLE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION ET DE PROTECTION DU POTENTIEL SCIENTIFIQUE ET ECONOMIQUE

Le Comité permanent R a déjà enquêté à plusieurs reprises sur la problématique de la lutte contre la prolifération⁸⁸ et sur la protection du potentiel scientifique et économique (PSE)⁸⁹ par les services de renseignement. Dans ces deux matières, la VSSE doit jouer un rôle extrêmement important à l'égard de différents services publics. Les renseignements transmis par la VSSE ou la manière de s'en servir peuvent avoir des conséquences préjudiciables pour certaines personnes (morales). En outre, les intérêts qui prévalent en matière de lutte contre la prolifération ne coïncident pas toujours avec ceux qui priment pour la protection du PSE. Par cette enquête, le Comité permanent R tient à vérifier au moyen d'un cas concret si la VSSE a travaillé consciencieusement dans ce cadre. Le cas choisi permet de réaliser une évaluation qui porte sur une période relativement longue.

Dans le courant de l'année 2009, le Comité a posé différentes questions à la VSSE. Les réponses ne lui sont parvenues qu'en 2010. Cette enquête de contrôle n'a donc pas encore pu être clôturée.

⁸⁸ Cf. p. ex. *Rapport d'activités 2005*, 11-29 et *Rapport d'activités 2008*, 40-54.

⁸⁹ Cf. p. ex. *Rapport d'activités 2008*, 58-63, *Rapport d'activités 2005*, 65 et *Rapport d'activités 2005*, 25-130 et 131-135.

II.10.10. PLAINTÉ DE DEUX PARTICULIERS DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE DE DÉCLARATION DE NATIONALITÉ

En septembre 2009, deux ressortissants étrangers ont déposé une plainte auprès du Comité permanent R. Les plaignants ont déclaré avoir introduit en juin 2009 une demande d'acquisition de la nationalité belge, qui a été rejetée. Des informations émanant de la VSSE seraient à l'origine de ce refus.

Le Comité permanent R a limité son enquête aux informations que la VSSE a recueillies, traitées et communiquées au procureur du Roi dans le cadre de la demande d'acquisition de la nationalité belge. Le Comité permanent R n'est en effet pas compétent pour contrôler ou juger les avis et décisions rendus par les autorités judiciaires.

Les devoirs d'enquête ont été bouclés dans le courant de l'année 2009, et un rapport final a été rédigé début 2010.

II.10.11. LES RENSEIGNEMENTS DONT DISPOSE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT CONCERNANT LES ÉMEUTES À BRUXELLES

Fin décembre 2009, le président du Sénat a demandé au Comité permanent R d'ouvrir une enquête de contrôle «*sur le suivi par la Sûreté de l'État et le SGRS des phénomènes/groupements/personnes impliqués dans les émeutes dans la capitale en 2009, ainsi que de la possession d'armes par ces personnes*». En 2009, le Comité a tout juste pu informer les différents ministres compétents de l'ouverture de l'enquête et pu adresser une demande d'informations aux services concernés. L'enquête se poursuivra en 2010.

II.10.12. LA REPRÉSENTATION BELGE À DES RÉUNIONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE TERRORISME

Les services belges de police et de renseignement et l'OCAM participent régulièrement à des réunions bilatérales et multilatérales en matière de lutte contre le terrorisme. La question s'est toutefois posée de savoir si la participation à ces réunions était organisée de manière efficace et efficiente, et dans quelle mesure des accords coordonnés existent en la matière. Pour répondre à ces questions, les Comités permanents R et P ont décidé, lors de leur réunion commune de novembre 2009 (et conformément à l'article 53, 6° L.Contrôle), d'ouvrir une enquête de contrôle conjointe sur la participation à des réunions internationales en matière de lutte contre le terrorisme par les services belges de

police et de renseignement, l'OCAM et ses services d'appui Les Comités vont tenter de boucler cette enquête de contrôle en 2010.

II.10.13. ÉTAT DES BÂTIMENTS DANS LES POSTES DE PROVINCE DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

En marge de son enquête sur les « organisations sectaires nuisibles » (cf. II.10.3), le Comité permanent R a pu constater *de visu* l'état déplorable de certains bâtiments qui hébergent les postes de province de la VSSE. Les retards incessants dans la résolution de ce problème ne relèveraient pas de la responsabilité de la VSSE. L'absence d'un environnement de travail convenable pour tous les membres de la VSSE peut néanmoins réellement influencer l'efficacité de ce service. Le Comité permanent R a dès lors décidé fin décembre 2009 d'ouvrir officiellement une enquête de contrôle « *concernant l'hébergement de certains postes de province de la Sûreté de l'État* ». Les résultats de cette enquête de contrôle sont attendus dans le courant de l'année 2010.

CHAPITRE III.

ÉTUDES, ACTIVITÉS ET AVIS

Outre les enquêtes de contrôle (chapitre II), le contrôle des interceptions effectuées par le SGRS (chapitre IV), les missions judiciaires (chapitre V) et la fonction de greffe de l'Organe de recours (chapitre VII), le Comité permanent R doit également s'acquitter de deux autres missions: émettre un avis sur les projets de lois ou de règlements (III.1) et rédiger deux fois par an un rapport sur le fonctionnement de l'OCAM (III.2). Le présent chapitre traite aussi brièvement de plusieurs dossiers d'information ouverts (III.3), de la troisième séance académique (III.4) et de l'actualisation du Code des services de renseignements (III.5).

III.1. AVIS ÉMIS DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI RELATIF AUX MÉTHODES DE RECUEIL DES DONNÉES

L'article 33 L.Contrôle stipule que « *le Comité permanent R ne peut rendre un avis sur un projet de loi, d'arrêté royal, de circulaire, ou sur des documents de toutes natures exprimant les orientations politiques des ministres compétents, qu'à la demande de la Chambre des représentants, du Sénat, ou du ministre compétent* ». En 2009, l'avis du Comité a été sollicité à trois reprises, chaque fois à propos de la « Proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité ».⁹⁰

L'avis du Comité permanent R a été sollicité une première fois par le président de la Commission de la Justice du Sénat (Avis du 28 janvier 2009 destiné à la Commission de la Justice du Sénat⁹¹); une deuxième fois, par le ministre de la Justice le 22 septembre 2009 (Avis du Comité permanent R concernant la « Proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité » adoptée par le Sénat le 16 juillet 2009); et une troisième fois, par le président de la Commission de la Justice de la Chambre (Point de vue du Comité permanent R concernant la « Proposition de loi relative

⁹⁰ En 2006, le Comité permanent R remettait déjà un avis détaillé sur l'« avant-projet de loi relatif aux méthodes de recueil des données des services de renseignement et de sécurité » (COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, 70-81).

⁹¹ *Doc. Parl.*, Sénat, 2008-2009, 1053/7, 185 et suiv.

aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité» suite à la demande du président de la Commission Justice de la Chambre des Représentants en date du 17 novembre 2009⁹²). Ces trois avis – qui ont dans une large mesure trouvé écho dans le texte de loi définitif – sont annexés au présent rapport d'activités.

Les lignes de force sous-jacentes dans chacun de ces avis étaient les suivantes :

- il est absolument nécessaire d'élaborer une réglementation légale permettant aux deux services belges de renseignement, comme composante stratégique de la politique de sécurité, d'utiliser des méthodes particulières pour le recueil de renseignements;
- toute réglementation doit pouvoir offrir les garanties d'une protection optimale des droits et libertés fondamentaux des citoyens;
- si les services de renseignement se voient octroyer davantage de moyens, le contrôle (démocratique) doit être renforcé dans la même mesure, et ce, de façon réaliste;
- toute proposition de réglementation qui concerne l'application des méthodes particulières de renseignement et/ou le contrôle de celles-ci doit être réalisable dans la pratique;
- un contrôle doit être exercé sur le fonctionnement global des services de renseignement, donc aussi sur le concours qu'apporteraient ces services aux autorités judiciaires;
- les services de renseignement et les autorités judiciaires ont leur finalité propre. Il convient dès lors d'éviter toute réglementation ayant pour conséquence que le fonctionnement des uns soit par définition dépendant de celui des autres;
- les méthodes « ordinaires » de renseignement (p. ex. observer et photographier des personnes dans des lieux publics, travailler avec des informateurs, procéder à des infiltrations) doivent elles aussi faire l'objet d'une réglementation légale adéquate;
- outre les méthodes ordinaires et particulières de renseignement, la collaboration et l'échange d'informations avec les services homologues étrangers doivent également faire l'objet d'une réglementation légale.

III.2. LES RAPPORTS DE L'OCAM⁹³

Pour ce qui concerne le compte rendu sur le fonctionnement de l'OCAM et les services d'appui à la Chambre et au Sénat, le Comité permanent R renvoie

⁹² *Doc. Parl.*, Chambre, 2009-2010, 2128/007, 7 et suiv.

⁹³ Le Comité permanent R insiste sur le fait que l'obligation de rédiger deux fois par an un rapport sur la mise en œuvre de la Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace

provisoirement le lecteur à l'enquête de contrôle clôturée, portant sur des accusations formulées à l'encontre du directeur de l'OCAM⁹⁴, ainsi qu'à deux enquêtes récemment ouvertes.⁹⁵

En 2009, les Comités permanents R et P ont également souhaité comprendre comment les différents services d'appui avaient appliqué les obligations découlant de la Loi relative à l'analyse de la menace. Ces services ont été questionnés par écrit à ce sujet déjà en 2008. Fin 2009, les Comités n'avaient toutefois pas encore reçu toutes les réponses, et n'ont donc pas pu en rendre compte.

En outre, les Comités ont dû constater qu'en 2009, l'OCAM n'avait de nouveau transmis aucun rapport d'évaluation de ses activités et de ses objectifs stratégiques liés à ses activités. Comme indiqué aussi dans le rapport d'activités 2008, l'article 10 §4 L.OCAM stipule néanmoins que l'OCAM doit présenter un tel rapport d'évaluation deux fois par an au Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, qui doit à son tour le transmettre aux Comités permanents R et P. Ce n'est que début 2010 que le Comité permanent R a pu recevoir les rapports d'évaluation portant sur les années 2007 et 2008. Ils ont pour but de permettre aux Comités d'«*évaluer, d'une part, les activités accomplies et en cours de l'OCAM, et, d'autre part, de voir dans quelle mesure l'OCAM a respecté les axes prioritaires déterminés par le Roi sur la proposition du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité et a formulé ses recommandations en vue de l'élaboration des axes prioritaires futurs*».⁹⁶ Le Comité permanent R a déjà rappelé par le passé qu'en vertu de l'article 10 §5 L.OCAM, un arrêté d'exécution doit être pris sur la proposition du Comité ministériel afin de fixer les modalités relatives à ces évaluations. Cet arrêté d'exécution n'a toujours pas vu le jour en 2009.

III.3. DOSSIERS D'INFORMATION

Outre les enquêtes de contrôle, le Comité permanent R ouvre fréquemment des «dossiers d'information». Ces dossiers ont pour but de répondre de manière structurée à des éléments concernant le fonctionnement des services de

(art. 35, 4° L.Contrôle) s'éteint avec l'entrée en vigueur de la loi MRD le 1^{er} septembre 2010. À partir de cette date, le Comité devra consacrer, dans son rapport annuel, «*une attention spécifique aux méthodes spécifiques et exceptionnelles de recueil de données, telles qu'elles sont visées dans l'article 18/2 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, à l'application du chapitre IV/2 de la même loi et à la mise en œuvre de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace*». (nouvel art. 35 § 1 alinéa 1, L.Contrôle).

⁹⁴ Voir chapitre II.1.9.

⁹⁵ Voir chapitres II.10.12 (Composition des délégations belges à des réunions à l'étranger) et II.10.7 (Visite de travail à l'étranger planifiée par l'OCAM).

⁹⁶ *Doc.Parl.*, Chambre, 2005-2006, 2032/6, 59.

renseignement et de l'OCAM qui proviennent de diverses sources.⁹⁷ Ces dossiers et la manière dont ils peuvent être traités présentent l'avantage indéniable d'offrir un large suivi du secteur du renseignement avec un minimum d'exigences de forme. Si de tels dossiers mettent au jour des indices de dysfonctionnement, le Comité ouvre immédiatement une enquête de contrôle. Au contraire, s'il apparaît clairement qu'une telle enquête n'apporterait aucune plus-value à la lumière des objectifs du Comité permanent R, le dossier d'information est clôturé, et le Comité n'y consacre plus ni temps ni moyens.

III.4. LA SÉANCE ACADÉMIQUE À HUIS CLOS DU 16 JANVIER 2009

Alors que les séances académiques des années précédentes avaient porté sur des thèmes tels que «*L'échange d'informations entre les services de renseignement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme*» et «*Les services de renseignements et les autorités judiciaires aux Pays-Bas, en Allemagne et en France*» – des thèmes qui ont davantage trait au champ d'action, respectivement du service de renseignement civil et de l'OCAM – la troisième séance a pour sa part mis l'accent sur «*Le rôle des services de renseignement dans les zones de conflit*». Il va de soi que ce sujet concernait principalement le rôle du service de renseignement militaire SGRS.

Cette année encore, le Comité a veillé à offrir à ses invités un regard à la fois théorique et pratique sur une problématique actuelle. À cette fin, le Comité a fait appel à un expert en la personne de Luc De Vos, professeur extraordinaire rattaché à l'*Instituut voor Internationaal en Europees Beleid* de la faculté des sciences sociales de la KU Leuven et professeur ordinaire et lieutenant-colonel de réserve à la Faculté des sciences sociales et militaires de l'École royale militaire. Pour une analyse du contexte pratique dans lequel les services de renseignement opèrent dans les zones de conflit, le Comité a pu compter sur deux représentants du service de renseignement militaire: le chef de la Division Renseignement ainsi que le chef de la Division Renseignement de sécurité.

⁹⁷ Le Comité permanent R peut ouvrir un dossier d'information pour des raisons très diverses: une plainte a été déposée et le Comité permanent R souhaite exclure le plus rapidement possible l'absence manifeste de fondement. La direction d'un service de renseignement fait état d'un incident, et le Comité souhaite contrôler comment cet incident a été traité. Autre exemple: les médias signalent un événement, et le Comité souhaite en vérifier la véracité et savoir si ces faits relèvent d'une problématique plus générale, etc.

III.5. AJOUTS AU CODE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

«Une connaissance sérieuse des normes juridiques de la part de toutes les personnes concernées au sein de la communauté belge du renseignement»: c'est dans cette optique que le Comité permanent R a pris l'initiative il y a plusieurs années de rendre plus accessibles les principales règles de droit relatives au fonctionnement, aux compétences et au contrôle des deux services de renseignement belges et de l'OCAM, en les réunissant dans un code.⁹⁸

En 2009, le Comité permanent R a procédé à la troisième mise à jour de ce code. Cette nouvelle actualisation était consacrée à la réglementation relative à l'octroi de la nationalité belge, à la Loi relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et à la Loi relative à la publicité de l'administration. En outre, plusieurs autres normes juridiques moins récentes ont été ajoutées, et des textes déjà repris ont été actualisés.

⁹⁸ COMITÉ PERMANENT R, *Code des services de renseignements. Fonctionnement, compétences et contrôle*, Bruges, la Chartre, 2006.

CHAPITRE IV.

LE CONTRÔLE DES INTERCEPTIONS DE SÉCURITÉ

L'article 259bis CP punit l'interception par tout officier ou fonctionnaire public des (télé)communications privées sans le consentement des intéressés et en méconnaissance des conditions définies par la loi. Dans son dernier paragraphe, cet article prévoit toutefois une exception : le Service général du renseignement et de la sécurité des forces Armées peut procéder à la captation, l'écoute, la prise de connaissance ou l'enregistrement de toute forme de communications émises à l'étranger, et ce, tant à des fins militaires dans le cadre des missions explicitées à l'article 11 §2, 1° et 2° L.R&S que pour des motifs de sécurité et de protection de nos troupes et de celles de nos alliés lors de missions à l'étranger et de nos ressortissants établis à l'étranger (art. 11 §2, 3° et 4° L.R&S).

La loi du 3 avril 2003⁹⁹ a confié le contrôle en la matière au Comité permanent R en tant que tâche *sui generis*. L'article 44bis L.R&S fixe les modalités de ce contrôle. Ce dernier s'effectue avant, pendant et après les interceptions. Ce contrôle permanent va en outre de pair avec la compétence de faire cesser les interceptions en cours lorsqu'il apparaît que les conditions de celles-ci ne respectent manifestement pas les dispositions légales et/ou l'autorisation ministérielle (art. 44ter L.R&S).

Le contrôle préliminaire consiste à vérifier la « liste des écoutes » annuelle du SGRS. Conformément à l'article 44bis, 1° L.R&S, chaque année, au début du mois de décembre, le SGRS doit présenter pour autorisation au ministre de la Défense une liste d'organisations et d'institutions qui feront l'objet d'interceptions de leurs communications dans le courant de l'année à venir. En exécution de cette même disposition, le ministre prend une décision dans un délai de dix jours et la communique au SGRS. À son tour, le SGRS doit transmettre la liste annuelle pourvue de l'autorisation ministérielle au Comité permanent R. En 2009, le Comité a constaté des retards en la matière, et ce, contrairement aux années précédentes. Ces retards n'étaient toutefois pas imputables au SGRS et n'ont eu aucun impact sur la poursuite légale des interceptions. En effet, si le ministre n'a pas pris de décision ou n'a pas transmis cette décision au service de renseignement

⁹⁹ Loi du 3 avril modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal, *M.B.* 12 mai 2003.

militaire avant le 1^{er} janvier, la loi autorise ce dernier à entamer les interceptions prévues, sans préjudice de toute décision ultérieure du ministre de la Défense.

Le Comité permanent R n'a relevé aucun dysfonctionnement concernant la liste. En 2009, le SGRS a également demandé et obtenu deux autorisations ministérielles pour une extension de sa liste limitée dans le temps et l'espace. Le Comité permanent R a estimé que les critères « *indispensable* » et « *urgent* » (cf. art. 44*bis*, 1^o L.R&S) requis à cette fin étaient réunis. Le seul problème réside dans le fait que le SGRS n'a pas spontanément rempli son obligation de communiquer au Comité permanent R l'autorisation ministérielle.

En 2009, le Comité permanent R a également procédé à un contrôle *in situ* des installations. Ce contrôle s'est accompagné de briefings relatifs au matériel utilisé pour l'exécution des missions d'interception. Ni ce contrôle en temps réel ni le contrôle du journal de bord qui est mis à la disposition du Comité sur le lieu de l'interception n'ont mis d'anomalies en lumière. À cet égard, il convient toutefois d'indiquer que le SGRS n'a pas encore finalisé les descriptions de processus SIGINT¹⁰⁰, dont la rédaction a débuté en 2008 à la demande du Comité permanent R, et qui faciliteront considérablement une vérification approfondie du journal de bord.

Par le passé, le Comité permanent R a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'adapter le cadre réglementaire de manière à régir également le « balayage des fréquences » requis pour la bonne exécution des missions. Cette remarque était toujours valable en 2009, mais elle n'est plus d'actualité. La Loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité¹⁰¹ a en effet également inscrit dans l'article 259*bis* CP la recherche de communications (émises à l'étranger).

¹⁰⁰ *Signals Intelligence*.

¹⁰¹ *M.B.* 10 mars 2010.

CHAPITRE V.

LES INFORMATIONS ET INSTRUCTIONS JUDICIAIRES

V.I. MISSIONS DES AUTORITÉS JUDICIAIRES

Parallèlement aux enquêtes de contrôle, le service d'Enquêtes R du Comité permanent R effectue également, à la demande des autorités judiciaires, des enquêtes sur des membres des services de renseignement soupçonnés d'avoir commis un crime ou un délit. Cette compétence est décrite en ces termes dans 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 (art. 40 L.Contrôle). La Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace élargit cette compétence aux crimes et délits imputés à des membres de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM). En ce qui concerne les membres des autres «services d'appui», cette disposition s'applique uniquement à l'obligation de communiquer à l'OCAM tout renseignement pertinent (articles 6 et 14 L.OCAM).

Les membres du service d'Enquêtes R sont soumis à la surveillance du procureur général près la Cour d'appel ou du Procureur fédéral (art. 39 L. Contrôle) lorsqu'ils remplissent une mission de police judiciaire. Le Comité permanent R perd alors toute autorité sur eux. Le président du Comité permanent R doit veiller à ce que l'exécution des missions de police judiciaire n'entrave pas l'exécution des enquêtes de contrôle. Les raisons sont évidentes: l'organe de contrôle est tout d'abord à la disposition du Parlement. Cette mission pourrait être mise en péril si l'organe consacrait une trop grande partie de son temps à des dossiers judiciaires. Le président peut seulement se concerter avec les autorités judiciaires quant à la participation des membres du service d'Enquêtes R à des enquêtes pénales (art. 61bis L.Contrôle). Jusqu'à présent, de telles concertations ne se sont pas avérées nécessaires.

Dans les situations où le service d'Enquêtes R effectue des enquêtes pénales, il doit également remettre un rapport au Comité permanent R au terme de chaque enquête. Dans ce cas, «*le rapport se limite aux informations qui sont nécessaires à l'accomplissement par le Comité permanent R de ses missions*» (art. 43, alinéa 3, L.Contrôle).

V.2. LES ENQUÊTES

Les activités menées en 2009 dans le cadre de la compétence judiciaire du service d'Enquêtes R n'ont eu qu'un faible impact sur la charge de travail globale de ce service.

Un seul nouveau dossier judiciaire a été ouvert, comme suite à une déposition pour perte ou vol d'une arme de service d'un membre d'un service de renseignement.

En outre, différents actes ont été posés à la demande du parquet dans le cadre d'une enquête judiciaire qui avait démarré à la fin de l'année 2007. Cette enquête concerne l'éventuel abus par un membre d'un service de renseignement de l'outil informatique mis à disposition par son service.

CHAPITRE VI.

LE GREFFE DE L'ORGANE DE RECOURS EN MATIÈRE D'HABILITATIONS, D'ATTESTATIONS ET D'AVIS DE SÉCURITÉ

L'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité, dont la fonction de greffe est assurée par l'administration du Comité permanent R, est compétent pour les contentieux qui peuvent porter sur des décisions dans quatre domaines: les habilitations de sécurité, les attestations de sécurité qui doivent octroyer l'accès à des lieux où se trouvent des documents classifiés, les attestations de sécurité qui permettent l'accès à des lieux précis faisant l'objet de menaces et, enfin, les avis de sécurité. L'Organe de recours intervient également en tant que «juge d'annulation» contre des décisions d'autorités publiques ou administratives lorsqu'elles exigent des avis ou des attestations de sécurité pour un secteur, un lieu ou un événement donné.¹⁰²

Ces activités de l'Organe de recours ont un impact direct tant sur le budget que sur le personnel du Comité permanent R, qui doit en supporter tous les frais de fonctionnement. Le président et le greffier du Comité permanent R assument respectivement la présidence et le greffe. En outre, le Comité fournit le personnel administratif nécessaire, qui doit se charger des tâches chronophages liées à la préparation, au traitement et au règlement des recours.

Ce chapitre mentionne les chiffres relatifs à la nature des décisions, la qualité des autorités compétentes et des requérants, ainsi que la nature des décisions de l'Organe de recours dans le cadre des différentes procédures de recours. À des fins de comparaison, les chiffres de ces deux dernières années sont également indiqués.

Au préalable, il convient toutefois d'attirer l'attention sur deux points distincts. Premièrement, l'Organe de recours a organisé, en novembre 2009, une table ronde à laquelle toutes les autorités de sécurité ont été conviées. L'objectif était d'expliquer de manière plus détaillée une série de questions de procédure. Cette table ronde a également été l'occasion de poser des questions et d'échanger

¹⁰² Pour de plus amples informations, consulter le *Rapport d'activités 2006* du Comité permanent R (87-115).

des « bonnes pratiques ». Deuxièmement, le Conseil d'Etat a prononcé un jugement important en 2009 dans le cadre de l'introduction par un membre du personnel de la VSSE d'un recours en annulation contre le retrait de son habilitation de sécurité et – encore plus étonnant – contre la décision de l'Organe de recours, qui confirmait ce retrait.¹⁰³ Par référence à l'arrêt 14/2006 de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat a confirmé la légalité de l'article 9 L.Org. recours, qui stipule que « *les décisions de l'organe de recours ne sont susceptibles d'aucun recours* ». Le recours en annulation de l'intéressé a par conséquent été déclaré irrecevable.

Tableau 1. Autorités de sécurité concernées

	2007	2008	2009
ANS	4	18	18
VSSE	0	4	2
SGRS	14	11	19
DGCC	0	0	0
AFCN	4	8	5
Police fédérale	1	1	1
Police locale	0	1	0
Commission aéroportuaire locale ¹⁰⁶	2	15	3
TOTAL	25	58	48

Tableau 2. Nature des décisions contestées

	2007	2008	2009
Habilitations de sécurité			
Confidentiel	5	3	7
Secret	5	15	18
Très secret	2	9	7

¹⁰³ Cons. Etat, 25 juin 2009, n° 194.677, Gros.

¹⁰⁴ Dans chaque aéroport, la Direction générale du Transport aérien a désigné une commission aéroportuaire locale. À titre de mesure transitoire, cette commission délivre des avis de sécurité aux personnes qui doivent disposer d'un badge d'identification au sein de l'aéroport. Étant donné l'Arrêté royal du 2 février 2009 modifiant l'Arrêté royal du 3 juin 2005 modifiant l'Arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité (M.B. 18 février 2009), ces commissions sont compétentes pour les demandes de badges d'identification formulées avant le 31 décembre 2009.

Le greffe de l'Organe de recours en matière d'habilitations,
d'attestations et d'avis de sécurité

	2007	2008	2009
Refus	8	23	25
Retrait	3	4	5
Habilitation pour durée limitée	0	0	1
Habilitation pour niveau inférieur	1	0	1
Pas de décision dans le délai	0	0	0
Pas de décision dans le nouveau délai	0	0	0
SOUS-TOTAL	12	27	32
Attestations de sécurité documents classifiés			
Refus	0	4	1
Retrait	0	0	0
Pas de décision dans le délai	0	0	0
Attestations de sécurité lieu ou événement			
Refus	11	9	9
Retrait	0	0	0
Pas de décision dans le délai	0	0	0
Avis de sécurité			
Avis négatif	2	18	6
« Révocation » d'un avis positif	0	0	0
Actes normatifs d'une autorité administrative			
Décision d'une autorité publique d'exiger des attestations	0	0	0
Refus de l'ANS d'effectuer des vérifications pour des attestations	0	0	0
Décision d'une autorité administrative d'exiger des avis	0	0	0
Refus ANS d'effectuer des vérifications pour des avis	0	0	0
SOUS-TOTAL	13	31	16
TOTAL	25	58	48

Tableau 3. Nature des requérants

	2007	2008	2009
Fonctionnaire	3	5	3
Militaire	12	11	19
Particulier	10	42	26
Personne morale	0	0	0

Tableau 4. Langue des requérants

	2007	2008	2009
Francophone	9	44	28
Néerlandophone	16	14	20
Germanophone	0	0	0
Autre langue	0	0	0

Tableau 5. Nature des décisions interlocutoires prises par l'Organe de recours¹⁰⁵

	2007	2008	2009
Demande du dossier complet (1)	23	57	48
Demande d'informations complémentaires (2)	3	0	6
Audition d'un membre d'une autorité (3)	0	0	1
Décision du président (4)	0	0	0
Soustraction d'informations du dossier par l'Organe de recours (5)	12	17	14
Soustraction d'informations du dossier par le service de renseignement (6)	0	0	0

- (1) L'Organe de recours peut demander l'intégralité du dossier d'enquête aux autorités de sécurité. Comme ce dossier contient davantage de données que le rapport d'enquête seul, cette requête est systématique.
- (2) L'Organe de recours peut également demander tout complément d'informations qu'il juge nécessaire pendant la procédure.
- (3) L'Organe de recours peut décider d'entendre les membres des services de renseignement et de police ou des autorités de sécurité qui ont participé à l'enquête ou à la vérification de sécurité.

¹⁰⁵ Le « nombre de décisions interlocutoires » (tableau 5), « la manière dont le requérant fait usage de ses droits de défense » (tableau 6), ou encore la « nature des décisions de l'Organe de recours » (tableau 7) ne correspondent pas nécessairement au nombre de requêtes introduites (voir tableaux 1 à 4). En effet, certains dossiers ont p.ex. déjà été ouverts en 2008 (et ont été repris dans la colonne « 2008 »), alors que la décision n'est tombée qu'en 2009 (et ont donc été repris dans la colonne « 2009 »).

- (4) Le président de l'Organe de recours peut décider que le membre du service de renseignement garde secrètes certaines données pendant son audition.
- (5) Si le service de renseignement concerné le requiert, l'Organe de recours peut décider que certaines informations soient retirées du dossier qui sera communiqué au requérant.
- (6) Si l'information concernée provient d'un service de renseignement étranger, c'est le service de renseignement belge qui décide si elle peut être communiquée. Il s'agit d'un aspect de l'application de la « règle du service tiers ».

Tableau 6. Manière dont le requérant fait usage de ses droits de défense

	2007	2008	2009
Consultation du dossier par le requérant / l'avocat	18	28	32
Audition du requérant /avocat ¹⁰⁸	20	31	45

Tableau 7. Nature des décisions de l'Organe de recours

	2007	2008	2009
Habilitations de sécurité			
Irrecevable	0	0	1
Sans objet	0	0	0
Non fondé	4	11	15
Fondé (octroi partiel ou complet)	5	16	11
Devoir d'enquête complémentaire pour l'autorité	3	0	0
Délai supplémentaire pour l'autorité	0	0	0
Attestations de sécurité documents classifiés			
Irrecevable	0	0	0
Sans objet	0	1	0
Non fondé	0	0	0
Fondé (octroi)	0	2	0
Attestations de sécurité lieu ou événement			
Irrecevable	2	1	0
Sans objet	0	2	0
Non fondé	0	2	6
Fondé (octroi)	9	5	4

¹⁰⁶ Dans le cadre de certains dossiers, le plaignant/avocat est auditionné à plusieurs reprises.

Chapitre VI

	2007	2008	2009
Avis de sécurité			
Non compétent	0	11	1
Irrecevable	0	1	0
Sans objet	0	2	1
Avis négatif	0	2	2
Avis positif	0	2	2
Actes normatifs d'une autorité administrative			
Irrecevable	0	0	0
Sans objet	0	0	0
Fondé	0	0	0
Non fondé	0	0	0
TOTAL	23	58	43

CHAPITRE VII.

LE FONCTIONNEMENT INTERNE DU COMITÉ PERMANENT R

VII.1. LA COMPOSITION

La composition du Comité R n'a fait l'objet d'aucune modification en 2009. La présidence a été assurée par Guy Rapaille (F), avocat général près la cour d'appel de Liège. Les deux fonctions de conseiller ont été remplies par Gérald Vande Walle (F), fonctionnaire, et Peter De Smet (N), substitut du procureur général près la cour d'appel de Gand.

Aucune modification n'était à noter du côté des suppléants. Emile Dejhansart, conseiller près la cour d'appel de Mons, est resté président suppléant. Etienne Marique, conseiller près la cour d'appel de Bruxelles et Piet de Brock, expert auprès de l'OCAM, sont eux aussi restés les suppléants des deux conseillers.

En revanche, le service d'Enquêtes R a subi un remaniement. Fin 2009, un commissaire-auditeur (N) a choisi de retourner dans son service d'origine. Ce départ a ramené l'effectif de ce service – qui est placé sous la direction de Pierre Nivelles (N) – à cinq équivalents temps plein (2 N + 3 F). De nouveaux recrutements ont dès lors été prévus.

Le cadre du personnel administratif du Comité permanent R, dirigé par le greffier Wouter De Ridder (N), a été élargi avec le recrutement à titre temporaire d'un coordinateur de sécurité (F), ce qui porte l'effectif total à quinze équivalents temps plein (7 N + 8 F).

VII.2. LA COMMISSION DE SUIVI DU SÉNAT

La composition de la Commission de suivi du Sénat, à laquelle le Comité permanent R rend compte et qui exerce le contrôle final sur son fonctionnement, est elle aussi restée inchangée. Elle était composée, outre du président du Sénat, M. Armand De Decker (MR), de M. Hugo Vandenberghe (CD&V), de M. Tony Van Parys (CD&V), de Mme Christiane Vienne (PS) et de M. Paul Wille (Open VLD). En 2009, cette commission s'est réunie à quatre reprises. De plus, une

réunion conjointe a eu lieu avec les Commissions de suivi parlementaires des Comités P et R, et ce, pour discuter du *Rapport d'activités 2008* du Comité permanent R.

VII.3. LES MOYENS FINANCIERS ET LES ACTIVITÉS DE GESTION

Pour l'année 2008, une dotation de 3 331 000 d'euros a été allouée au Comité permanent R. L'exercice s'est clôturé sur un boni de 819 432,67 d'euros.^{107, 108} Ces comptes ont été approuvés par la Chambre des Représentants réunie en séance plénière le 22 décembre 2009.¹⁰⁹

Pour l'année 2009, le Comité permanent R s'est vu octroyer une dotation de 3 800 000 d'euros, dont 3 116 000 ont été inscrits dans la dotation prévue dans le budget général des dépenses.¹¹⁰ L'augmentation du budget comprend l'accroissement considérable des frais de fonctionnement, et plus particulièrement les dépassements de l'indice pivot qui se sont succédé avec leurs répercussions sur les salaires du secteur public. Les missions confiées au Comité permanent R par le législateur impliquent en outre que le Comité est tenu à une adaptation permanente de ses travaux pour tout ce qui concerne les technologies informatiques utilisées, les exigences de sécurité et le soutien logistique. Toutes ces adaptations doivent bien sûr se dérouler dans le respect de la réglementation en vigueur et des différentes normes – elles-mêmes sujettes à des évolutions constantes – auxquelles le Comité permanent R est soumis (la réglementation relative aux marchés publics ou à la gestion financière, les normes de sécurité, etc.).

Sous l'impulsion de la Chambre des Représentants, les institutions autonomes (Comité permanent R, Cour des Comptes, Comité permanent P, Conseil supérieur de la Justice, etc.), qui figurent dans le budget des dotations, ont continué en 2009 à œuvrer à l'harmonisation de leurs processus comptables et budgétaires.

VII.4. CONTACTS AVEC LES ORGANES DE CONTRÔLE ÉTRANGERS

En 2009, une délégation du Comité permanent R a participé activement à la *'5th Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and*

¹⁰⁷ Ce montant a été arrêté par la Cour des Comptes le 7 octobre 2009.

¹⁰⁸ *Doc. Parl.*, Chambre, 2009-2010, 2295/1, 22.

¹⁰⁹ *CRI*, Chambre, 2009-2010, 22 décembre 2009, PLEN 134.

¹¹⁰ Le solde a été financé par l'excédent budgétaire de l'exercice 2007.

Security Services of the European Union Member States. Cette conférence s'est tenue à Tallinn (Estonie). La délégation belge a pu y expliquer, par la voix du Sénateur Paul Wille, le projet de création d'un *European Knowledge Centre for parliamentary bodies exerting oversight over intelligence and security services*.¹¹¹ Ainsi, le Comité permanent R veut-il, entre autres, montrer toute l'importance qu'il attache aux contacts internationaux avec ses homologues étrangers. En effet, contrôler des services de renseignement ne constitue pas une mission aisée. Même si «le(s) contrôleur(s)» et le(s) «contrôlé(s)» diffèrent selon le pays, l'échange de bonnes pratiques ou d'informations spécifiques peut contribuer à de meilleurs résultats. En outre, le travail de renseignement ne cesse de s'internationaliser. La collaboration internationale renforcée entre les services de renseignement contraint les organes de contrôle de tenir à l'œil cette évolution, qui nécessitera tôt ou tard l'échange d'informations ou d'autres formes de collaboration.

De ce point de vue, le Comité permanent R a encore eu en 2009 une série de contacts particulièrement intéressants. A signaler à cet égard la visite de la délégation néerlandaise de la *Commissie voor Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD)*, avec laquelle des idées ont été échangées sur les méthodes d'enquête utilisées et sur la manière d'aborder les enquêtes de contrôle. Dans la même intention, une délégation suédoise du *Säkerhets- och Integritetsskyddsmyndigheten (Commission on Security and Integrity Protection)* a été reçue, et une réunion a été organisée avec le Secrétaire d'Etat polonais attaché à la chancellerie du Premier ministre et chargé de la supervision et de la coordination des activités avec les services de renseignement polonais.

Enfin, le Comité a accepté une invitation du *Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)* de Genève visant à expliquer à une délégation de la *National Assembly of Botswana* et du *Office of the President*, l'organisation pratique du contrôle des services de renseignement et de sécurité, et ce, de concert avec d'autres organes de contrôle européens.

VII.5. FORMATION

L'intérêt de la formation est universellement reconnu et constitue un élément important d'une bonne organisation. Aussi, le Comité permanent R encourage-t-il ses collaborateurs à suivre des formations générales (informatique, langues, gestion, etc.) ou propres au secteur. En ce qui concerne les formations propres au secteur, on peut certainement faire référence au cycle de formation intensive

¹¹¹ Dans la *Final Declaration of Tallinn* (26 mai 2009), est repris le fait que *'the next conference will be held in the second half of 2010 in Brussels, hosted by the Belgian Senate. The proposal for the creation of a European center of expertise for the parliamentary oversight of the intelligence and security services will be discussed at the sixth conference'*.

«Hautes études de sécurité et de défense» de l'Institut Royal Supérieur de Défense et de l'Institut royal des Relations internationales.

En outre, un ou plusieurs membres (du personnel) du Comité ont assisté aux journées d'étude mentionnées ci-dessous.

DATE	TITRE	ORGANISATION	LIEU
6 février 2009	Ethics & Intelligence		Paris
12 février 2009	Rencontre avec le coordonnateur national du Renseignement auprès du Président de la République	Haut Comité français pour la défense civile	Paris
23 février 2009	Nouveaux médias: arme de communication massive ?	École Royale Militaire et Institut Royal Supérieur de Défense	Bruxelles
17 mars 2009	Georgia's relations with Russia and with the EU	Institut Egmont et Ambassade de Géorgie	Bruxelles
20 mars 2009	Experts Workshop on Violent Radicalisation	EUROSINT Forum asbl	Bruxelles
24 mars 2009	Emerging powers in Asia – Towards a Multipolar World	École Royale Militaire et Institut Royal Supérieur de Défense	Bruxelles
30 mars 2009	Ethics & Intelligence		Paris
21 avril 2009	Infopol 2009		Courtrai
23 avril, 7, 14 et 28 mai 2009	Enterprise Content Management	Universiteit Antwerpen Management School	Anvers
30 avril 2009	Visit BE National Institute for Forensic Research	European Corporate Security Association	Bruxelles
6 mai 2009	How to manage intelligence and security organizations and achieve peak performance in challenging times ?	Community of Interest on the Practice and Organisation of Intelligence of the Intelligence Global Futures Forum	Bucarest
13 mai 2009	Présentation d'un système d'encryptologie	Ambassade de Suède	Bruxelles

Le fonctionnement interne du Comité permanent R

DATE	TITRE	ORGANISATION	LIEU
15 mai 2009	La réutilisation des données du secteur public: un défi nouveau pour le e-gouvernement	JuriTIC – FUNDP	Namur
25-26 mai 2009	Fifth Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the EU Member States		Tallinn
29 mai 2009	Spycatchers: the counterintelligence battle between Western services and the KGB/SCR	Netherlands Intelligence Studies Association	La Haye
2 juin 2009	Diplomatic security conference with a presentation of the EUROPOL terrorism situation and trends in the EU	European Corporate Security Association	Bruxelles
15 – 16 juin 2009	Final presentation on the common standardised user interface	European Defence Agency	Bruxelles
23 juin 2009	NATO enlargement in 1999: Ten years of achievements & strategic challenges	Belgian Defence Ministry & Euro-Atlantic Association of Belgium	Bruxelles
2 juillet 2009	Intelligence & Ethics		Paris
17 juillet 2009	Présentation de la Division Risk Assessment and Horizon Scanning (services de renseignement de Singapour)		Bruxelles
18 septembre 2009	Visite FN Military firing range	European Corporate Security Association	Zutendaal
6 octobre 2009	Health and Emergency Preparedness & Response Conference	European Corporate Security Association	Brasschaat
30 octobre 2009	Trafic et traite des êtres humains	Collège des Procureurs généraux et Service de la Politique criminelle	Bruxelles
3 novembre 2009	Final Presentation CSUI	European Defence Agency	Bruxelles

DATE	TITRE	ORGANISATION	LIEU
5 novembre 2009	Comité d'accompagnement de la recherche scientifique « Polarisation et Radicalisation »	SPF Intérieur	Bruxelles
18 novembre 2009	Le dilemme nucléaire iranien	École Royale Militaire et Institut Royal Supérieur de Défense	Bruxelles
24 novembre 2009	Geheime diensten	Vrije Universiteit Brussel	Bruxelles
26 novembre 2009	Vigilance et lutte contre les dérives sectaires: état des lieux en France	Mission Interministérielle de Vigilance et de Lutte contre les Dérives Sectaires	Lyon
25 novembre 2009	Salafisme et perspective	Police judiciaire fédérale et OCAM	Bruxelles
27 novembre 2009	Politique criminelle. Mise en œuvre de la politique: évolutions et défis	Service de la Politique criminelle	Bruxelles
30 novembre 2009	Quel capitalisme pour demain? L'innovation et la finance	HEC ULg, Management school	Bruxelles
8 décembre 2009	Perspectives économiques: bienvenue dans le monde du chaos	École Royale Militaire et Institut Royal Supérieur de Défense	Bruxelles
10 décembre 2009	Strafrechtshandhaving België-Nederland	Universiteit Gent	Gand
18 décembre 2009	Briefing général	Ecole du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées	Heverlee

CHAPITRE VIII.

RECOMMANDATIONS

À la lumière des enquêtes de contrôle clôturées en 2009, le Comité permanent R formule les recommandations suivantes. Elles portent plus particulièrement sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes (VIII.1), sur la coordination et l'efficacité des services de renseignement, de l'OCAM et des services d'appui (VIII.2) et, enfin, sur l'optimisation des possibilités de contrôle du Comité permanent R (VIII.3).

VIII.1. RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA PROTECTION DES DROITS QUE LA CONSTITUTION ET LA LOI CONFÈRENT AUX PERSONNES

VIII.1.1. UNE RÉGLEMENTATION LÉGALE EN MATIÈRE DE *SCREENING* D'INFORMATEURS (POTENTIELS)

Le Comité permanent R estime qu'il convient d'élaborer un cadre légal permettant aux services de renseignement de recourir à des méthodes particulières de renseignement afin d'évaluer la fiabilité d'un informateur. L'utilisation de telles méthodes pourrait constituer un élément essentiel lors de la réalisation d'analyses de risque. Le Comité a dès lors déjà recommandé à l'époque la création d'une base légale pour le *screening* des informateurs tant avant leur recrutement que durant leur «période d'activités».¹¹² Le Comité permanent R réitère cette recommandation.

¹¹² COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 108.

VIII.1.2. LE RÔLE DES MINISTRES EN CAS D'ENQUÊTES DE SÉCURITÉ

L'enquête s'intéressant à la manière dont le service de renseignement militaire avait mené une enquête de sécurité¹¹³ a démontré que le ministre de la Défense avait demandé un dossier de sécurité après avoir reçu une plainte. Les résultats de cette enquête de sécurité étaient importants pour le ministre car ils pouvaient s'avérer déterminants pour une nomination à un poste important.

L'article 22 L.C&HS stipule qu'un rapport et un dossier d'enquête d'un service de renseignement ne peuvent toutefois être envoyés qu'à l'autorité de sécurité (dans le cas d'espèce, le chef du SGRS). L'autorité de sécurité est tenue de prendre les mesures internes nécessaires afin de garantir la confidentialité des données à caractère personnel contenues dans de tels dossiers. Bien que l'on puisse difficilement refuser au ministre de la Défense le droit de prendre connaissance des données à caractère personnel des militaires placés sous son autorité, l'on peut se demander si cela signifie également que les données à caractère personnel d'un tiers (en l'espèce, le conjoint d'un membre du personnel) peuvent être communiquées au ministre. Le Comité permanent R s'est demandé s'il ne suffisait pas de remettre au ministre une copie de la décision motivée d'octroyer ou non l'habilitation de sécurité, afin qu'il soit en mesure de nommer ou non l'intéressé.

Le Comité recommande dès lors de clarifier, dans l'AR C&HS du 24 mars 2000, le rôle du ministre de la Défense (ainsi que celui du ministre de la Justice) dans la procédure d'octroi des habilitations de sécurité à l'égard du personnel placé sous son (leur) autorité.

VIII.1.3. L'EXÉCUTION D'ENQUÊTES DE SÉCURITÉ PAR DES MEMBRES DU PERSONNEL DÉSIGNÉS À CET EFFET

Il est ressorti de cette même enquête que l'enquête de sécurité avait été en partie menée par des membres du personnel du SGRS qui n'avaient pas été désignés spécifiquement à cet effet. Et ce, alors que l'article 18, alinéa 2, L.C&HS le requiert. Le Comité permanent R recommande dès lors que le SGRS veille à l'avenir à ce que seuls les membres de son personnel qui disposent du statut d'« enquêteur de sécurité » soient chargés d'exécuter des enquêtes de sécurité.

¹¹³ Voir chapitre II.4.

VIII.2. RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA COORDINATION ET À L'EFFICACITÉ DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT, DE L'OCAM ET DES SERVICES D'APPUI

VIII.2.1. RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L'AUDIT DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

Les recommandations que le Comité permanent R a formulées à l'occasion du « *performance audit* »¹¹⁴ ont été subdivisées en quatre thèmes : leadership, gestion interne de l'information, processus de travail et satisfaction qualité. Étant donné l'objet de l'audit, les recommandations ont été exclusivement adressées à la VSSE. Elles doivent représenter une préoccupation permanente pour ce service. Le cas échéant, il a été indiqué dans quel délai la recommandation devait être réalisée. Une distinction a en outre été opérée entre le court terme (entre six mois et un an) et le moyen terme (entre un et deux ans).

VIII.2.1.1. *Recommandations en matière de leadership*

VIII.2.1.1.1. Management stratégique

- Pour formuler ses objectifs stratégiques, la VSSE doit réaliser une analyse SWOT approfondie, de manière à déterminer les forces et faiblesses de l'organisation, ainsi que les possibilités et menaces auxquelles elle est confrontée. Le résultat de cette analyse FFPM doit être documenté.
- Conformément à l'article 3 de l'AR SE, la VSSE doit soumettre chaque année au ministre de la Justice un plan d'action formel relatif à la réalisation du plan stratégique comprenant absolument les éléments suivants : les objectifs stratégiques ; un projet de plan du personnel ; une estimation des besoins en matière budgétaire ; les règles générales d'organisation et de bon fonctionnement des services ; et une évaluation du travail réalisé par la cellule d'appui.
- Les objectifs stratégiques doivent toujours être traduits en objectifs opérationnels vérifiables et concrets qui satisfont aux critères SMART. Les objectifs des niveaux inférieurs doivent concorder avec les objectifs des niveaux supérieurs, qu'ils doivent en outre toujours soutenir. À court terme, il convient de consigner les objectifs individuels (des directeurs, de leurs adjoints, des chefs de pilier ou de section) qui résultent directement des objectifs opérationnels de l'organisation.

¹¹⁴ Voir chapitre II.1.

- À court terme, il s'agit également d'établir un plan en matière de communication interne et externe qui inclut des objectifs formulés conformément aux critères SMART.
- Il convient de dresser des plans stratégiques et des plans d'action pour chaque projet et selon une méthodologie de gestion de projets étayée. Dans le cadre de ces projets, le comité de direction doit tenir compte des éléments suivants : décrire en détail les exigences auxquelles le produit final (Plan stratégique, plan d'action, etc.) doit satisfaire ; identifier les parties concernées et définir les responsabilités et les compétences ; choisir un chef de projet ; fixer une date de début et une date de fin réalisable ; énumérer les obstacles, les limites et les risques initiaux ; dresser un plan de projet formalisé et approuvé ; documenter les discussions et les décisions ; suivre la capacité ; comparer les résultats intermédiaires avec les normes de qualité prédéfinies ; comparer le produit final (comme le Plan stratégique et le plan d'action) à des critères d'acceptation préétablis ; constituer une documentation de projet et l'archiver ; et évaluer le projet dans son ensemble.
- Les principes de la gestion des risques doivent être systématiquement appliqués tant au niveau stratégique qu'opérationnel (y compris le suivi et l'évaluation). Il convient en outre d'utiliser une méthodologie (standardisée) afin d'identifier les risques internes et externes.
- La direction doit promouvoir de manière intensive la mission, la vision, les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels auprès des parties prenantes internes.

VIII.2.1.1.2. Gestion de la performance

En matière de gestion de la performance, il convient tout d'abord à court terme d'élaborer un plan qui indique précisément les informations de gestion requises, pourquoi, pour qui et quand. En fonction des besoins en informations de gestion, il convient de mettre en œuvre à moyen terme un système de mesure et de suivi. Ce système permet notamment de suivre et d'évaluer la charge de travail des différentes entités à intervalles réguliers, et ce, afin de déceler plus vite toute sur- ou sous-occupation éventuelle et d'y remédier plus rapidement. Les résultats des mesures doivent être traités dans des rapports qui permettent de rendre des comptes quant au fonctionnement de l'organisation et de rectifier celui-ci à temps. Il convient également de déterminer à quels groupes cibles internes (et externes) les rapports sur la réalisation des objectifs doivent être adressés et quelles formes ils doivent prendre.

VIII.2.1.1.3. Gestion des valeurs

La VSSE doit investir davantage dans une ambiance de travail globalement positive. À cette fin, elle doit notamment prêter attention aux aspects suivants :

- réaliser à moyen terme une analyse de l'écart entre la culture organisationnelle existante et souhaitée, afin d'identifier et de réaliser la ou les transformation(s) culturelle(s) requise(s);
- élaborer à moyen terme des règles concernant l'attitude et le comportement des cadres, managers et collaborateurs en matière de travail d'équipe et de leadership;
- mettre en œuvre à court terme le code déontologique.

VIII.2.1.1.4. Management de professionnels

- À moyen terme, des descriptions de fonction doivent être rédigées pour les commissaires divisionnaires responsables des unités particulières.
- Le management doit davantage impliquer son personnel dans les projets de changement afin de créer le soutien requis et d'exploiter toute l'expertise disponible.
- Le ou les responsable(s) de la gestion des ressources humaines doivent suivre, évaluer et (le cas échéant) adapter les objectifs en la matière.
- Il convient également de définir à moyen terme les compétences pour *toutes* les fonctions au sein des services d'analyse et des services généraux.
- Un plan de formation visant à combler l'écart entre les compétences présentes et souhaitées doit également être établi à court terme pour les services intérieurs et extérieurs.
- À moyen terme, le management doit expliquer aux membres du personnel la stratégie GRH en matière de développement de compétences.
- La cellule GRH doit être élargie à moyen terme.
- À moyen terme, un système d'évaluation objectif doit s'appliquer à tout le personnel de l'organisation. Les objectifs individuels qui résultent de l'évaluation doivent faire l'objet d'une formulation spécifique et mesurable, avec mention d'un *timing*. Le management doit fournir régulièrement à chaque membre du personnel un *feedback* formel concernant la manière dont le travail est effectué et doit permettre à la personne de donner son propre *feedback*.
- La préservation et la transmission des connaissances en cas d'absence temporaire ou de départ définitif doivent être garanties.
- Lors de la désignation d'un membre du personnel à une fonction donnée, il convient de veiller à extérioriser l'objectivité des critères appliqués.
- Les périodes d'engagement et de formation doivent être davantage harmonisées.

*VIII.2.1.2. Recommandations en matière de gestion interne de l'information
– Gestion des connaissances*

Le management doit régulièrement interroger les utilisateurs des applications ICT quant à l'efficacité et la convivialité des applications informatiques afin d'en garantir l'optimisation.

À court terme, il convient de mettre en place une permanence 24 heures/24 du centre opérationnel.

VIII.2.1.3. Recommandations en matière de processus de travail – Gestion des processus

Un gestionnaire de processus doit être désigné à court terme pour la gestion et la mise en œuvre des processus de gestion, des processus primaires et des processus de support. Cette fonction à temps plein doit être confiée exclusivement à un membre du personnel et non à une équipe.

Tous les processus primaires doivent également être décrits à court terme. Tous les processus primaires et de support doivent être décrits à moyen terme. Ils doivent être définis de manière à atteindre les objectifs et réaliser la mission de l'organisation (dans le délai prévu ou imposé). Cette définition doit tenir compte des besoins et attentes des parties prenantes internes et externes.

À court terme, un responsable de processus doit être désigné pour chaque processus de travail et les processus doivent faire l'objet d'une évaluation régulière en vue d'une éventuelle adaptation ou redéfinition.

VIII.2.1.4. Recommandations en matière de satisfaction qualité – Gestion de la qualité

Il convient de rédiger à moyen terme un manuel qualité.

Les parties prenantes externes doivent être identifiées à court terme, ainsi que leurs besoins et leurs attentes. Il convient également d'élaborer une règle claire, qui stipule comment ouvrir le dialogue avec les parties prenantes externes et qui décrit les limites de ce dialogue.

**VIII.2.2. UNE DIRECTIVE CLAIRE ET EXHAUSTIVE EN
MATIÈRE DE TRAVAIL AVEC LES INFORMATEURS**

Dans le cadre de l'affaire Belliraj¹¹⁵, le Comité permanent R a dû constater que les directives relatives au travail avec les informateurs étaient éparpillées dans différents documents, qui ne donnent en outre qu'une image fragmentaire de la

¹¹⁵ Voir chapitre II.3.

thématique. Ce qui est d'autant plus problématique que le travail avec les informateurs ne repose que sur une base légale très sommaire (art. 18 L.R&S). Bien que le Comité permanent R ait à plusieurs reprises plaidé pour une réglementation légale plus détaillée en la matière¹¹⁶ (notamment dans le cadre des discussions de la Loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité), aucune initiative législative n'a été prise.

Aussi le Comité permanent R recommande-t-il que la VSSE développe davantage ses directives internes et ses meilleures pratiques en matière de travail avec les informateurs et les transcrive dans des notes de service claires. Il serait souhaitable de réunir toutes les dispositions concernées dans une seule note coordonnée.

Plus particulièrement, il convient d'accorder davantage d'attention à une analyse de risque formelle, qui énumère les différents risques, et à laquelle participe une personne ou un département qui n'a pas pris part à la rédaction de la proposition initiale de recrutement. L'objectif étant d'aboutir à une proposition plus critique et objective.

Cette approche critique doit s'appliquer tant lors du recrutement que lors de l'évaluation annuelle, et doit trouver un écho écrit dans le dossier des informateurs. Toutes ces mesures doivent permettre au service de remettre constamment en question son attitude à l'égard de l'informateur. Elles doivent également fournir à tout moment aux collaborateurs du service une vision claire des dangers (éventuels) liés à la collaboration avec un informateur donné. Enfin, elles doivent permettre de vérifier en cas d'incidents si les risques ont été suffisamment calculés afin d'en tirer les leçons qui s'imposent.

Le Comité permanent R vérifiera quelles initiatives la VSSE prend en la matière.

VIII.2.3. CONTREPARTIE POUR CERTAINS INFORMATEURS

Le Comité permanent R recommande de réfléchir à l'opportunité de prévoir – dans des cas tout à fait exceptionnels et moyennant un contrôle démocratique approfondi – d'octroyer une « contrepartie » bien définie à des informateurs qui peuvent disposer d'informations cruciales pour la sécurité de l'État de droit. À l'heure actuelle, les informateurs ne peuvent se voir octroyer qu'une rémunération financière. Dans certains cas, une autre « intervention » peut s'avérer plus indiquée. Sans vouloir anticiper sur le débat, le Comité pense, à titre d'exemple, à

¹¹⁶ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, 75 et l'Avis du Comité permanent R concernant la proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité, rédigé à l'intention de la Commission de la Justice du Sénat (cf. Annexe D du présent rapport d'activités).

une naturalisation ou un permis de séjour. Une réglementation similaire existe déjà dans le cadre de la protection des témoins, où les autorités peuvent octroyer une nouvelle identité à certaines personnes en échange d'un témoignage.

Le Comité permanent R rappelle toutefois qu'une telle possibilité ne peut être envisagée que moyennant un cadre légal clair qui intègre un contrôle démocratique approfondi, de manière à pouvoir exclure ou détecter tout abus éventuel. Il conviendrait également de prévoir la possibilité de retirer cette « faveur » si l'informateur abuse de la situation.

VIII.2.4. UNE RÉGLEMENTATION LÉGALE POUR L'INFILTRATION PAR DES CIVILS

Il arrive qu'un informateur soit suivi ou guidé de manière à opérer à certains moments en tant qu'infiltrant civil, qui se voit confier de véritables missions de renseignement (p. ex. missions à l'étranger et infiltration au sein d'une organisation dont on ne fait pas partie). Cette forme de recueil de renseignements est à plusieurs égards encore plus problématique que le « simple » travail avec des informateurs. Le Comité permanent R pense notamment à la sécurité de l'intéressé et à la possibilité qu'il soit « tenté » de poser des actes illégaux. D'autre part, le service dispose de moyens de contrôle limités sur la manière dont la personne remplit ses « missions ».

Le Comité permanent R réitère dès lors sa recommandation relative à l'élaboration d'une réglementation légale en la matière.¹¹⁷ En attendant, les services de renseignement doivent inclure cette problématique dans leurs directives.

VIII.2.5. UN ACCORD DE COOPÉRATION ENTRE LES SERVICES DE POLICE ET LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

En dépit de plusieurs recommandations¹¹⁸, le Comité permanent R doit constater que la VSSE et les services de police n'ont encore conclu aucun protocole d'accord, et ce, alors que ces services doivent unir leurs forces dans la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, et ne peuvent pas se considérer comme des concurrents.

Le Comité permanent R estime qu'aucune solution ne peut être trouvée pour les tensions existant entre les deux services, tant qu'ils ne se mettent pas d'accord

¹¹⁷ Voir notamment COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, 75.

¹¹⁸ Voir notamment COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, 131 et COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2007*, 75.

sur une répartition claire des tâches et des règles en matière d'échange d'informations.

VIII.2.6. DÉSIGNATION EN TANT QU'« ENQUÊTEUR DE SÉCURITÉ »

Il est ressorti de l'enquête sur la manière dont le service de renseignement militaire avait mené une enquête de sécurité¹¹⁹ que certains devoirs d'enquête avaient été posés par des membres du personnel du SGRS qui n'avaient pas été spécifiquement désignés à cet effet, comme le prescrit l'article 18 L.C&HS. D'après les travaux préparatoires de la L.C&HS, les agents qui peuvent exécuter des enquêtes de sécurité ne doivent pas exclusivement être employés pour mener de telles enquêtes. Il n'est dès lors pas impossible d'octroyer le statut d'« enquêteur de sécurité » à des membres du SGRS qui ne font pas partie du détachement « Enquêtes de sécurité ».

Le Comité permanent R recommande dès lors que le SGRS octroie un tel statut aux collaborateurs d'autres détachements qui peuvent intervenir lors de l'audition de personnes dans le cadre d'enquêtes de sécurité.

VIII.2.7. ADAPTATION DU NIVEAU D'INFORMATION AUX BESOINS DES AUTORITÉS COMPÉTENTES EN MATIÈRE DE DEMANDE DE RECONNAISSANCE D'UNE COMMUNAUTÉ RELIGIEUSE

Eu égard au besoin d'information nécessaire au ministre de la Justice pour rendre un avis concernant la sécurité de l'Etat ou l'ordre public pour une demande de reconnaissance d'une communauté de culte, le Comité permanent R recommande à la VSSE de veiller à la mise à jour systématique des données qu'elle recueille en rapport avec cette matière.

A cet effet, la VSSE doit veiller à ce que ses sections et postes de province concernés soient systématiquement requis d'apporter les mises à jour nécessaires lorsqu'elle est consultée par le ministre en vue de la délivrance d'un avis à une autorité régionale pour une demande de reconnaissance d'une communauté de culte. Cette recommandation résulte des constatations effectuées lors de l'enquête sur le rôle de la VSSE dans la reconnaissance d'une mosquée.¹²⁰

¹¹⁹ Voir chapitre II.4.

¹²⁰ Voir chapitre II.7.

VIII.2.8. SUPERVISION DANS LE CADRE DE L'ANALYSE¹²¹

Le Comité permanent R estime que la VSSE doit organiser la supervision des choix – certainement parfois difficiles – auxquels sont confrontés les analystes, et ce, de manière à garantir au maximum la précision du produit fini.

VIII.3. RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'EFFICACITÉ DU CONTRÔLE

VIII.3.1. AUDITION D'ANCIENS MEMBRES DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE L'OCAM

L'article 48 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 donne au président du Comité permanent R la possibilité de faire citer des membres des services de renseignement, de l'OCAM et de ses services d'appui par un huissier de justice. Le cas échéant, ceux-ci sont tenus de déposer après avoir prêté le serment prévu à l'article 934, alinéa 2, du Code judiciaire. En principe, ils sont également tenus de répondre aux questions d'enquête posés par le Comité.

Aucune possibilité semblable n'existe toutefois pour les anciens membres de ces services, alors qu'il peut s'avérer extrêmement important pour la découverte de la vérité de pouvoir entendre ces personnes. Le Comité permanent R recommande dès lors d'étoffer l'article 48 L. Contrôle dans ce sens.

¹²¹ Voir chapitre II.8.

ANNEXES

ANNEXE A. APERÇU DES PRINCIPALES RÉGLEMENTATIONS RELATIVES AUX COMPÉTENCES, AU FONCTIONNEMENT ET AU CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ ET DE L'OCAM (1^{ER} JANVIER 2009 AU 31 DÉCEMBRE 2009)

Loi du 30 décembre 2008 modifiant diverses lois relatives au statut des militaires du cadre de réserve des Forces armées (*M.B.* 11 février 2009)

Loi du 13 janvier 2009 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2009 (*M.B.* 13 février 2009)

Loi du 26 avril 2009 modifiant diverses lois relatives au statut des militaires (*M.B.* 25 mai 2009)

Loi du 31 mai 2009 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2009 (*M.B.* 30 juin 2009)

Loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses (*M.B.* 31 décembre 2009)

A.R. du 20 novembre 2008 modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 2003 fixant les échelles de traitement des grades de certains agents civils du département d'état-major renseignement et sécurité (*M.B.* 30 janvier 2009)

A.R. du 14 janvier 2009 portant désignation des membres du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (*M.B.* 26 janvier 2009)

A.R. du 28 janvier 2009 modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 2003 portant le statut de certains agents civils du département d'état-major renseignement et sécurité (*M.B.* 13 février 2009)

A.R. du 8 mars 2009 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 3, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 17 mars 2004 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*M.B.* 18 mars 2009)

A.R. du 31 juillet modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2009 portant désignation des membres du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (*M.B.* 10 août 2009)

A.R. du 20 septembre 2009 portant modification de l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux (*M.B.* 25 septembre 2009)

A.R. du 16 octobre 2009 déterminant, en vue de l'application de l'article 43^{ter} des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les

emplois des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, qui constituent un même degré de la hiérarchie (*M.B.* 4 novembre 2009)

A.R. du 16 octobre 2009 portant diverses mesures relatives au conseil scientifique institué au sein du Service de formation et de développement de la Sûreté de l'Etat (*M.B.* 4 novembre 2009)

A.R. du 3 décembre 2009 portant désignation des membres du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (*M.B.* 8 décembre 2009)

A.M. du 6 juin 2009 fixant les différents modèles de cartes de légitimation des membres du personnel de la Sûreté de l'Etat (*M.B.* 25 juin 2009)

A.M. du 7 juillet 2009 modifiant l'arrêté ministériel du 26 avril 2007 portant désignation des membres de la Cellule d'appui de la Sûreté de l'Etat (*M.B.* 22 juillet 2009)

Règlement d'ordre intérieur du comité de négociation des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*M.B.* 13 février 2009)

COL 3/2009 du 6 mars 2009 – Circulaire commune de la ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à la recherche proactive

ANNEXE B.

APERÇU DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LOIS, DES PROJETS DE LOIS, DES RÉSOLUTIONS ET DES DÉBATS PARLEMENTAIRES RELATIFS AUX COMPÉTENCES, AU FONCTIONNEMENT ET AU CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ ET DE L'OCAM (1^{ER} JANVIER 2009 AU 31 DÉCEMBRE 2009)

Sénat

Projet de loi relevant de caducité certains projets de loi réglant une matière visée à l'article 77 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sénat, 2008-2009, 584/7 à 584/10

Projet de loi portant des dispositions diverses (I), *Doc. Parl.*, Sénat, 2008-2009, 1051/5

Proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données des services de renseignement et de sécurité *Doc. Parl.*, Sénat, 2008-2009, 1053/1 à 1053/8

Proposition de loi modifiant l'article la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et sécurité, visant à exclure des organisations criminelles, les organisations dont l'objet est exclusivement d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux, *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 1139/1

Projet de loi portant modification de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *Doc. Parl.*, Sénat, 2008-2009, 1272/1

Révision de l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution (Déclaration du pouvoir législatif, voir le 'Moniteur belge' n° 131, Éd. 2 du 2 mai 2007), *Doc. Parl.*, Sénat, 2008-2009, 1307/1

Projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et le Code des sociétés, *Doc. Parl.*, Sénat, 2008-2009, 1412/2

Proposition de loi modifiant les articles 11 et 12 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, en vue d'améliorer la procédure d'embargo en cas d'alerte terroriste, *Doc. Parl.*, Sénat, 2008-2009, 1541/1

Proposition de résolution sur la Conférence d'examen de Durban 2009, *Doc. Parl.*, Sénat, 2009-2010, 998/1 à 998/4

Nomination d'un membre de la commission chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité (Comité permanent R) (Ann., Sénat, 2008-2009, 13 octobre 2009, nr. 88, 18)

Chambre des Représentants

Projet de loi relevant de caducité certains projets de loi réglant une matière visée à l'article 77 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 757/8

Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2009, *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 1596/1 à 1596/5

Projet de loi de Finances pour l'année budgétaire 2009, *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 1669/1

Proposition de loi modifiant la loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistiques en ce qui concerne la protection à l'égard des services de renseignements et de sécurité, *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 1757/1

Échange de vues, fait au nom de Commissions de la Défense et de Relations extérieures par G. Dallemagne, Rapport des auditions, Sommet de l'OTAN du 3 et 4 avril à Strasbourg-Kehl, *Doc. Parl.*, Chambre, 2009-2010, 1920/1

Projet de loi contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2009, *Doc. Parl.*, Chambre, 2009-2010, 1925/1 à 1925/5

Échange de vues, la Belgique au Conseil de Sécurité: un bilan 2007-2008, *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 1944/1

Projet de loi relatif aux méthodes de recueil des données des services de renseignement et de sécurité, *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 2128/1 à 2128/8

Proposition de loi modifiant la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 2171/1 à 2171/3

Projet de loi du budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2010, *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 222/1, 2222/4 et 2222/5

Projet du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2010, *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 2223/1 et 2223/7

Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2010, *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, 2224/8, 2224/10 et 2224/19

Note de politique générale Intérieur, *Doc. Parl.*, Chambre, 2009-2010, 2225/18

Cour des comptes, Cour constitutionnelle, Conseil supérieur de la Justice, Comité permanent de contrôle des services de police, Commission pour la protection de la vie privée, Médiateurs fédéraux, Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité, Commissions – de nomination pour le notariat – comptes de l'année budgétaire 2008 – ajustements des budgets de l'année budgétaire 2009 – propositions budgétaires pour l'année budgétaire 2010, *Doc. Parl.*, Chambre, 2009-2010, 2295/1 et 2295/2

Projet de loi portant des dispositions diverses, *Doc. Parl.*, Chambre, 2009-2010, 2299/25

ANNEXE C.
APERÇU DES INTERPELLATIONS, DES DEMANDES
D'EXPLICATIONS ET DES QUESTIONS ORALES ET ÉCRITES
RELATIVES AUX COMPÉTENCES, AU FONCTIONNEMENT
ET AU CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET
DE SÉCURITÉ ET DE L'OCAM (1^{ER} JANVIER 2009 AU
31 DÉCEMBRE 2009)

Sénat

- Question de M. Hermans au ministre de la Justice sur le 'service de renseignement pakistanais – entraînement des talibans – financement – Sûreté de l'État' (Sénat, 2008-2009, 16 octobre 2008, Q. n° 1806)
- Question de F. Van Gaever au ministre de l'Intérieur sur 'la sécurisation des installations nucléaires' (*Ann.*, Sénat, 2008-2009, 16 octobre 2008, nr. 62, 16, Q. n° 614)
- Question d'A. Van dermeersch au ministre de la Justice sur 'les manifestations concernant le conflit dans la Bande de Gaza' (*Ann.*, Sénat, 2008-2009, 8 janvier 2009, nr. 57, 25, Q. n° 550)
- Question de M. Hermans au ministre des Affaires étrangères sur 'le service de renseignement pakistanais – entraînement des talibans – financement – Sûreté de l'État' (Sénat, 2008-2009, 11 janvier 2009, Q. n° 2403)
- Question de P. Wille au ministre de la Justice sur les 'kamikazes musulmanes – Belgique' (Sénat, 2008-2009 12 janvier 2009, Q. n° 2548)
- Question de N. Jansegers au ministre de la Justice sur les 'rapports annuels – obligation – information' (Sénat, 2008-2009, 12 janvier 2009, Q. n° 2560)
- Question d'A.-M. Lizin au ministre de l'Intérieur sur 'l'Islamisme – extrémistes – mosquées réputées 'dangereuses' – liste – critères' (Sénat, 2008-2009, 5 février 2009, Q. n° 2965)
- Question de P. Wille au ministre de la Justice sur les 'services de renseignements et parquets – écoutes téléphoniques – skype – fréquence' (Sénat, 2008-2009, 27 février 2009, Q. n° 3080)
- Question de P. Wille au ministre de l'Intérieur sur 'Echelon – interception des communications satellitaires – recommandations – suivi' (Sénat, 2008-2009, 27 février 2009, Q. n° 3083)
- Question de P. Wille au ministre de la Justice sur le 'Pakistan – chantage des Talibans à l'égard des migrants – état de la situation en Belgique – mesures' (Sénat, 2008-2009, 11 mars 2009, Q. n° 3152)
- Question de P. Wille au ministre de la Justice sur la 'Sûreté de l'État – personnel – heures supplémentaires non payées – mesures' (Sénat, 2008-2009, 11 mars 2009, Q. n° 3155)
- Question de J. Ceder au ministre de la Justice sur 'l'Exécutif des musulmans de Belgique' (*Ann.*, Sénat, 2008-2009, 2 avril 2009, nr. 71, 22, Q. n° 717)
- Question d'A. Van dermeersch au ministre de la Justice sur le 'réseau d'information des entreprises contre les menaces terroristes – Early Warning System – protocole d'accord – fonctionnement' (Sénat, 2008-2009, 17 avril 2009, Q. n° 3348)

- Question de J. Ceder au ministre de la Justice sur 'la conservation de dossiers concernant des politiciens par la Sûreté de l'État' (*Ann.*, Sénat, 2008-2009, 23 avril 2009, nr. 72, 34, Q. n° 737)
- Question de J.-P. Procureur au ministre des Affaires étrangères sur 'le rappel de notre ambassadeur à Moscou et des sanctions éventuelles à son encontre' (*Ann.*, Sénat, 2008-2009, 11 juin 2009, nr. 79, 12, Q. n° 809)
- Question d'A.-M. Lizin au ministre de la Justice sur le 'Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité R) – affaire Belliraj – enquête – situation' (Sénat, 2008-2009, 23 juin 2009, Q. n° 3605)
- Question de D. Claes au ministre de l'Intérieur sur 'les agents de sécurité privés et la sécurité à l'aéroport de Zaventem lors des périodes de vacances' (*Ann.*, Sénat, 2008-2009, 9 juillet 2009, nr. 83, 24, Q. n° 862)
- Question de P. Wille au ministre de la Justice sur 'l'alerte terroriste 2007 – procédure d'embargo – manque de collaboration entre les acteurs concernés' (Sénat, 2008-2009, 7 septembre 2009, Q. n° 4331)
- Question de P. Wille au ministre des Affaires étrangères sur les 'Guantanamo – mission d'experts du gouvernement fédéral – accueil d'un ex-détenu en Belgique' (Sénat, 2008-2009, 7 septembre 2009, Q. n° 4333)
- Demande d'explications de D. Claes au ministre de l'Intérieur sur 'la menace du fondamentalisme musulman en Europe' (*Ann.*, Sénat, 2008-2009, 22 octobre 2009, nr. 92, 63, Q. n° 1110)
- Demande d'explications de N. Jansegers au ministre de la Justice sur 'l'extrémisme lié à la problématique de l'asile' (*Ann.*, Sénat, 2008-2009, 29 octobre 2009, nr. 93, 67, Q. n° 1123)
- Question de P. Wille au ministre de la Justice sur les 'Blackberry's – interception facile des courriels – avis de la Sûreté de l'État – mesures' (Sénat, 2009-2010, 1^{er} décembre 2009, Q. n° 5097)
- Question de P. Wille au ministre pour l'Entreprise et la Simplification sur les 'Blackberry's – interception facile des courriels – avis de la Sûreté de l'État – mesures' (Sénat, 2009-2010, 1^{er} décembre 2009, Q. n° 5098)
- Question de P. Wille au ministre de la Justice sur 'l'affaire Belliraj – Sûreté de l'État belge – rôle – relations avec la direction générale marocaine des Études et de la Documentation (DGED)' (Sénat, 2009-2010, 7 décembre 2009, Q. n° 5700)
- Question de P. Wille au ministre de la Justice sur la 'Sûreté de l'État – accroissement du budget – modification des effectifs' (Sénat, 2009-2010, 7 décembre 2009, Q. n° 5713)
- Question de D. Claes au ministre de la Justice sur la 'Sûreté de l'État – Maroc – relations difficiles – causes, conséquences et mesures' (Sénat, 2009-2010, 7 décembre 2009, Q. n° 5727)
- Question d'A. Van dermeersch au ministre de l'Intérieur sur le 'réseau d'information des entreprises contre les menaces terroristes – Early Warning System – protocole d'accord – fonctionnement' (Sénat, 2009-2010, 7 décembre 2009, Q. n° 5947)
- Question de D. Claes au ministre de l'Intérieur sur les 'musulmans belges – entraînements au terrorisme au Pakistan et en Afghanistan – dangers – mesures' (Sénat, 2009-2010, 7 décembre 2009, Q. n° 5952)

- Question de P. Wille au secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre sur le 'terrorisme – attentats suicide au moyen d'explosifs dissimulés dans des suppositoires – protection de nos aéroports' (Sénat, 2009-2010, 7 décembre 2009, Q. n° 6064)
- Question d'A.-M. Lizin au ministre des Affaires étrangères sur le 'Yémen' (*Ann.*, Sénat, 2009-2010, 7 janvier 2010, nr. 107, 18, Q. n° 1007)

Chambre des Représentants

- Question de P. Luykx au premier ministre sur les 'départements – commissions, conseils supérieurs, comités et organes similaires' (*Q. et R.*, Chambre, 2008-2009, 4 novembre 2008, nr. 43, 11625, Q. n° 74)
- Questions jointes de B. Stevenheydens, J.-L. Crucke, H. Vautmans et B. Wiaux au ministre de la Défense sur 'l'influence de la guerre à Gaza sur la mission ONU au Liban' (*C.R.I.*, Chambre, 2008-2009, 14 janvier 2009, COM 411, 51, Q. n°s 9947, 9958, 9976 et 10032)
- Questions jointes de D. Ducarme, F. Van den Eynde, B. Stevenheydens, C. De Permentier, B. Schoofs, X. Baeselen et M. Doomst au ministre de l'Intérieur sur 'le niveau d'alerte terroriste relevé en Belgique à la suite du conflit entre Israël et le Hamas' (*C.R.I.*, Chambre, 2008-2009, 14 janvier 2009, COM 413, 10, Q. n°s 9576, 9600, 9601, 9602, 9648, 9686, 9699, 9888, 9924, 9939, 9940, 9941, 10038)
- Question de B. Weyts au ministre de l'Intérieur sur 'les sectes en Belgique' (*C.R.I.*, Chambre, 2008-2009, 14 janvier 2009, COM 413, 67, Q. n° 9998)
- Question de F. De Man au ministre de la Justice sur le 'Maroc – condamnation pour terrorisme d'un marocain ayant acquis la nationalité belge par naturalisation' (*Q. et R.*, Chambre, 2008-2009, 15 janvier 2009, nr. 48, 101, Q. n° 17)
- Question de O. Maingain au ministre de la Justice sur 'l'administration de la Sûreté de l'Etat – répartition linguistique du personnel' (*Q. et R.*, Chambre, 2008-2009, 15 janvier 2009, nr. 53, 219, Q. n° 184)
- Question de F. De Man au ministre de la Justice sur le 'dirigeant terroriste belgo-marocain' (*Q. et R.*, Chambre, 2008-2009, 15 janvier 2009, nr. 55, 193, Q. n° 20)
- Question de M. Doomst au ministre de la Justice sur le 'trafiquant afghan d'être humains ayant acquis la nationalité belge' (*Q. et R.*, Chambre, 2008-2009, 15 janvier 2009, nr. 61, 208, Q. n° 113)
- Question de F. De Man au ministre de la Justice sur 'la reconnaissance de la mosquée 'El Mouslimine'' (*Q. et R.*, Chambre, 2008-2009, 15 janvier 2009, nr. 62, 282, Q. n° 337)
- Question de P.-Y. Jeholet au ministre de l'Intérieur sur la 'police – sommets européens à Bruxelles' (*Q. et R.*, Chambre, 2008-2009, 16 janvier 2009, nr. 48, 164, Q. n° 52)
- Questions jointes de C. Van Cauter, M. Doomst, R. Van de Velde et R. Terwingen au ministre de la Justice sur 'les heures supplémentaires effectuées par des agents secrets de la Sûreté de l'État' (*C.R.I.*, Chambre, 2008-2009, 21 janvier 2009, COM 422, 55, Q. n°s 9680, 9704, 9719 et 9737)
- Question de M. Doomst au ministre de la Justice sur la 'Sûreté de l'Etat – politique de communication' (*Q. et R.*, Chambre, 2008-2009, 21 janvier 2009, nr. 52, 175, Q. n° 369)
- Question de B. Schoofs au ministre de la Justice sur 'le meeting du MHP, parti politique turc, à Genk le 28 décembre dernier' (*C.R.I.*, Chambre, 2008-2009, 27 janvier 2009, COM 430, 6, Q. n° 9700)

- Questions jointes de B. Weyts et H. Vautmans au ministre de la Justice sur 'les sectes en Belgique' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 27 janvier 2009, COM 430, 33, Q. n^{os} 9997 et 10298)
- Questions jointes de S. Smeyers et J. Mortelmans au ministre de la Justice sur 'le traitement des dossiers de naturalisation par le parquet' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 27 janvier 2009, COM 430, 80, Q. n^{os} 266 et 267)
- Questions jointes de R. Landuyt, E. De Rammelaere et B. Schoofs au ministre de la Justice sur 'la violation du secret professionnel auprès du parquet fédéral et de la Sûreté de l'État' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 4 février 2009, COM 445, 4, Q. n^{os} 10404, 10448 et 10482)
- Question d'A. Colen au ministre de l'Intérieur sur 'la mosquée radicale pakistanaise d'Anvers' (Q. et R., Chambre, 2008-2009, 17 février 2009, nr. 62, 387, Q. n^o 274)
- Question de B. Laeremans au ministre de la Justice sur 'la situation dans le dossier Belliraj' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 18 février 2009, COM 466, 34, Q. n^o 11187)
- Question de R. Van de Velde au ministre de la Justice sur 'les possibles répercussions de la récession économique sur la Sûreté de l'État' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 4 mars 2009, COM 479, 47, Q. n^o 11439)
- Question de M. Doomst au ministre de la Justice sur 'le Early Warning System' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 11 mars 2009, COM 490, 1, Q. n^o 11546)
- Question de R. Landuyt au ministre de la Justice sur la 'lutte antiterroriste – rôle de la Sûreté de l'État. (Q. et R., Chambre, 2008-2009, 12 mars 2009, nr. 59, 179, Q. n^o 555)
- Question de F. De Man au ministre de la Justice sur 'l'octroi d'une subvention de fonctionnement de 150.000 euros à l'Exécutif des musulmans de Belgique – arrêté royal du 20 février 2009' (Q. et R., Chambre, 2008-2009, 23 mars 2009, nr. 60, 176, Q. n^o 575)
- Le Sommet de l'OTAN des 3 et 4 avril à Strasbourg: exposé introductif du premier ministre et interpellations et questions jointes d'A. Flahaut, D. Van der Maelen, M. B. Stevenheydens, W. De Vriendt, N. Muylle et J. Boulet au premier ministre sur 'le sommet de l'OTAN du 3 et 4 avril à Strasbourg' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 1 avril 2009, COM 517, 1, Q. n^{os} 294, 302, 12237, 303, 12244 et 308)
- Question de C. Eerdekens au ministre de l'Intérieur sur la 'Sûreté de l'État – mandataires politiques – dossiers' (Q. et R., Chambre, 2008-2009, 20 avril 2009, nr. 64, 304, Q. n^o 398)
- Question de C. Eerdekens au ministre de la Justice sur la 'Sûreté de l'État – mandataires politiques – dossiers' (Q. et R., Chambre, 2008-2009, 20 avril 2009, nr. 65, 191, Q. n^o 608)
- Question de X. Baeselen au ministre de l'Intérieur sur 'la menace terroriste en Europe' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 21 avril 2009, COM 524, 23, Q. n^o 12249)
- Questions jointes de B. Weyts, H. Yalçin et F. Van den Eynde au ministre de la Justice sur 'l'Exécutif des musulmans de Belgique' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 22 avril 2009, COM 529, 23, Q. n^{os} 12452, 12493 et 12529)
- Questions jointes de B. Laeremans et E. De Rammelaere au ministre de la Justice sur 'la protection des entreprises par des services de sécurité' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 23 avril 2009, PLEN 93, 40, Q. n^{os} 1011 et 1012)
- Débat sur la politique du gouvernement à l'égard de l'Afghanistan et questions jointes de D. Van der Maelen, J. Boulet, B. Stevenheydens, H. Vautmans, W. De Vriendt, P. De

- Groote, G. Kindermans, D. Geerts, B. Wiaux et G. Dallemagne au ministre de la Défense sur 'la demande de soutien supplémentaire en Afghanistan du vice-président américain' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 27 avril 2009, COM 533, 1, Q. n^{os} 11795, 2119, 12145, 12150, 12259, 12278, 12482, 12795, 12797, 12806 12813, 12818, 12842, 12855, 12858, 12889, et 12931)
- Question de B. Laeremans au ministre de la Justice sur la 'Sûreté de l'État – cadres linguistiques' (Q. et R., Chambre, 2008-2009, 28 avril 2009, nr. 63, 265, Q. n^o 627)
- Question de J. Vandeurzen au ministre de la Justice sur 'l'agrément des mosquées et la nomination des imams' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 29 avril 2009, COM 539, 1, Q. n^o 12742)
- Questions jointes de B. Laeremans et R. Terwingen au ministre de la Justice sur 'le rapport du Comité R' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 29 avril 2009, COM 539, 36, Q. n^{os} 12869 et 12870)
- Question T. Van der Straeten au ministre du Climat sur la 'Commission d'avis pour la non-prolifération des armes' (Q. et R., Chambre, 2008-2009, 30 avril 2009, nr. 64, 247, Q. n^o 91)
- Question de B. Wiaux au ministre de la Défense sur 'le retour des Special Forces belges du Tchad' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 12 mai, COM 553, 3, Q. n^o 12893)
- Motion déposée en conclusion de l'interpellation de B. Laeremans sur 'le fait que 200 hommes politiques sont espionnés par la Sûreté de l'État' (Mot., Chambre, 2008-2009, 12 mai 2009, nr. 312/001)
- Questions jointes de B. Laeremans, C. Eerdekens et S. Van Hecke au ministre de la Justice sur 'le fait que 200 hommes politiques sont espionnés par la Sûreté de l'État' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 12 mai 2009, COM 555, 1, Q. n^{os} 312, 12606, 12607 et 12901)
- Question de S. Van Hecke au ministre de la Justice sur 'l'enquête des services de renseignements sur les néonazis' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 12 mai 2009, COM 555, 42, Q. n^o 13001)
- Question de T. Van der Straeten au ministre du Climat sur 'l'exportation de matériel vers l'Iran' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 12 mai 2009, COM 557, 23, Q. n^o 13174)
- Question d'A. Colen au ministre de la Justice sur 'la mosquée radicale pakistanaise d'Anvers' (Q. et R., Chambre, 2008-2009, 14 mai 2009, nr. 71, 171, Q. n^o 680)
- Question de F. Van den Eynde au ministre de la Justice sur 'l'ASBL gantoise ErganeKon' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 3 juin 2009, COM 579, 37, Q. n^o 13513)
- Question de B. Laeremans au ministre de la Justice sur 'la situation dans le dossier Belliraj' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 03 juin 2009, COM 579, 40, Q. n^o 13514)
- Questions jointes de J. Jambon, F. Van den Eynde et X. Baeselen au ministre des Affaires étrangères sur 'le visa belge' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 11 juin 2009, PLEN 102, 19, Q. n^{os} 1171, 1172 et 1173)
- Question de X. Baeselen au ministre des Affaires étrangères sur 'l'espionnage informatique chinois' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 16 juin 2009, COM 592, 12, Q. n^o 13528)
- Questions jointes de R. Landuyt et F. Van den Eynde au ministre de la Justice sur 'les faits qui motivent le rappel de l'ambassadeur belge à Moscou' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 16 juin 2009, COM 590, 27, Q. n^{os} 13637 et 13647)

- Question de R. Van de Velde au ministre de l'Intérieur sur 'la capacité opérationnelle des services de sécurité en cas d'attentat terroriste complexe en Belgique, comparable à celui perpétré à Mumbai fin 2008' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 17 juin 2009, COM 597, 23, Q. n° 13633)
- Question de D. Ducarme au ministre de la Défense sur 'la présence belge en Afghanistan' (Q. et R., Chambre, 2008-2009, 23 juin 2009, nr. 71, 191, Q. n° 98)
- Question de L. Vandenhove au ministre de la Justice sur 'l'absence d'un arrêté d'exécution pour les rapports d'évaluation de l'OCAM destinés aux Comités R et P' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 9 juillet 2009, PLEN 107, 14, Q. n° 1298)
- Question de R. Van de Velde au ministre de la Justice sur 'l'interdiction du port du voile dans une école' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 14 juillet 2009, COM 628, 9, Q. n° 14108)
- Question de B. Schoofs au ministre de la Justice sur 'les liens éventuels entre des agences de paris et des organisations terroristes' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 14 juillet 2009, COM 628, 26, Q. n° 14275)
- Questions jointes de X. Baeselen, P. Luyckx et B. Tuybens au ministre des Affaires étrangères sur 'l'accueil sur le territoire belge d'ex-détenus de Guantanamo' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 29 septembre 2009, COM 642, 1, Q. n°s 14759, 14637 et 14780)
- Questions jointes de R. Van de Velde et B. Laeremans au ministre de la Justice sur 'l'affaire Belliraj' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 10 octobre 2009, COM 647, 58, Q. n°s 14643 et 15204)
- Interpellation van F. De Man au ministre de la Justice sur 'le président du Conseil musulman' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 1 octobre 2009, COM 647, 69, Q. n° 353)
- Question de D. Ducarme au ministre des Affaires étrangères sur 'le regroupement au Yémen d'éléments d'Al-Qaeda' (Q. et R., Chambre, 2009-2010, 1 octobre 2009, nr. 84, 165, Q. n° 128)
- Question de D. Ducarme au ministre de l'Intérieur sur la 'création d'un programme européen commun' (I.V., Kamer, 2008-2009, 6 oktober 2009, PLEN 95, Vr. nr. 294)
- Question d'E. Libert au ministre de la Justice sur 'l'évolution de l'enquête sur les tueries du Brabant' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 6 octobre 2009, COM 648, 11, Q. n° 14629)
- Questions jointes de R. Landuyt et B. Laeremans au ministre de la Justice sur 'des déclarations publiques faites par la Sûreté de l'État à propos de personnes individuelles' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 6 octobre 2009, COM 649, 17, Q. n°s 14908 et 15203)
- Question de L. Vandenhove au ministre de l'Intérieur sur 'l'évasion de détenus' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 7 octobre 2009, COM 653, 50, Q. n° 14718)
- Question de A. Ponthier au ministre de l'Intérieur sur le 'recrutement organisé par la Sûreté de l'État par le biais de Facebook' (Q. et R., Chambre, 2009-2010, 7 octobre 2009, nr. 82, 224, Q. n° 307)
- Interpellation de F. De Man au ministre de la Justice sur 'les mosquées et les asbl fondamentalistes à Anvers' (C.R.I., Chambre, 2009-2010, 10 novembre 2009, COM 688, 12, Q. n° 376)
- Question de P. Logghe au ministre de l'Intérieur sur 'l'attentat terroriste contre une entreprise de construction à Gand' (C.R.I., Chambre, 2009-2010, 10 novembre 2009, COM 694, 5, Q. n° 15870)

- Question de F. Bellot au ministre de la Défense sur 'l'optimisation des renseignements recueillis par différents départements de la Défense' (C.R.I., Chambre, 2009-2010, 18 novembre 2009, COM 703, 6, Q. n° 15254)
- Question de D. Vijnck au ministre de la Défense sur 'le projet de loi anti-piraterie du gouvernement' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 18 novembre 2009, COM 703, 15, Q. n° 16055)
- Question de J. Mortelmans au ministre de la Justice sur les 'départements et services – maîtrise de la consommation électrique dans les bâtiments' (Q. et R., Chambre, 2009-2010, 25 novembre 2009, nr. 87, 158, Q. n° 182)
- Question de F. De Man au ministre de l'Intérieur sur la 'surveillance des écoles coraniques' (Q. et R., Chambre, 2009-2010, 17 décembre 2009, nr. 93, 715, Q. n° 79)
- Question de P. Logghe au ministre de l'Intérieur sur 'l'utilisation du système de communication ASTRID – demande de tarif réduit par la Vlaamse Kruis' (Q. et R., Chambre, 2009-2010, 22 décembre 2009, nr. 88, 179, Q. n° 129)
- Questions jointes de H. Yalçin, X. Baeselen, F. Van den Eynde et B. Weyts au ministre de la Justice sur 'l'Exécutif des musulmans de Belgique' (C.R.I., Chambre, 2009-2010, 6 janvier 2010, COM 737, 19, Q. n°s 17670, 17703, 17707 et 18078)
- Questions jointes de X. Baeselen, P. Logghe, R. Defreyne, B. Laeremans et J. Mortelmans au premier ministre sur 'le renforcement de la sécurité à l'aéroport national de Bruxelles' (C.R.I., Chambre, 2008-2009, 11 janvier 2010, COM 740, 57, Q. n°s 17986, 17992, 18092, 18139 et 18187)

ANNEXE D. AVIS DU COMITÉ PERMANENT R SUR LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AUX MÉTHODES DE RECUEIL DES DONNÉES DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ

INTRODUCTION

Le 21 janvier 2009, Monsieur Patrick Vankrunkelsven, président de la commission Justice du Sénat, a demandé au Comité permanent R de rendre un avis le 28 janvier sur la proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données des services de renseignement et de sécurité.

Le Comité permanent R a étudié la proposition de loi aussi minutieusement que possible, compte tenu du court laps de temps qui lui était imparti pour rendre son avis. Le comité a en outre particulièrement focalisé son attention sur la protection des droits fondamentaux des personnes et sur l'efficacité et la coordination des deux services belges de renseignement et de sécurité. Le Comité permanent R n'a pas pour ambition de rendre une étude complète et définitive sur la proposition de loi.

Le Comité permanent R tient avant tout à souligner que – d'abord par le gouvernement Verhofstadt II pour le projet de loi initial et ensuite par les sénateurs qui ont déposé la présente proposition de loi – nombre de ses avis et réflexions ont déjà été suivis. Le Comité permanent R se réjouit tout particulièrement du fait que le contrôle *ex posteriori*, qui

revenait initialement à un collègue à créer – est du ressort du Comité permanent R dans la proposition actuelle. Cette option ne peut que profiter au contrôle démocratique des services de renseignement.

Dans le présent avis, le Comité permanent R tient à formuler certaines réflexions et remarques sur les articles. Certaines réflexions et remarques touchent au principe ; d'autres sont plutôt techniques. Elles ne concernent toutefois pas le fond de l'affaire : la nécessité urgente d'attribuer des compétences complémentaires aux services de renseignement, par le biais d'une base légale claire, où l'attention nécessaire est accordée à la protection des droits et des libertés des citoyens.¹²² Le Comité permanent R répète que la situation actuelle, c'est-à-dire que les services de renseignement belges ne disposent que de quelques compétences opérationnelles, qui ne sont que vaguement décrites, n'est plus tenable. Les menaces actuelles (p. ex. l'extrémisme et le terrorisme) contre la pérennité de l'état démocratique et de l'Etat providence et la position des services de renseignement par rapport à leurs homologues étrangers, contraignent les autorités à franchir ce pas.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

L'article 2, 1^o, de la proposition de loi ajoute un deuxième paragraphe à l'article 2 de la Loi du 30 novembre 1998.

Dans la lecture actuelle de l'alinéa 1er, il est absolument impossible, même d'une manière passive, d'avoir connaissance d'informations particulièrement intéressantes (comme p. ex. un attentat imminent) provenant d'un titulaire d'une profession qui rompt le secret de ses sources en raison de l'état d'alerte. Si un service de renseignement demeure passif et reçoit l'information de cette manière, de telles informations doivent pouvoir être utilisées.

Dans l'alinéa 4, il est requis qu'un membre de la commission soit 'présent' lors de la mise en oeuvre d'une méthode exceptionnelle. En raison du caractère continu et prolongé de certaines méthodes, c'est matériellement impossible.

Toujours dans l'alinéa 4, un suppléant pour le président de la commission et un suppléant pour le président de l'Ordre doivent être prévus. En outre, il convient de prévoir une réglementation pour le cas où un représentant de l'Ordre n'est pas présent. Le fonctionnement d'un service de renseignement ne peut en être hypothéqué.

En cas d'application de l'article 18/2 à l'égard d'un avocat ou d'un médecin, la proposition détermine, dans son article 2, 2^o, alinéa 2, que cette mesure ne peut être exécutée qu'après que le président de l'Ordre auquel appartient le médecin ou l'avocat ait été informé et que les renseignements nécessaires lui aient été transmis. Pour autant que ces renseignements soient classifiés, ce qui n'est pas improbable, cette disposition restera

¹²² Voir e.a. les Rapports d'activités suivants du Comité permanent R : 1996, pp. 26-53 ; 1999, p.71 et suiv. ; 2000, p.53 ; 2001, pp. 212-222. Voir également l'audition avec le président du Comité permanent R à propos des activités préparatoires relatives à la compétence d'interception du SGRS (*Doc.parl.* 2002-2003, 2059/3, 7). Voir aussi l'avis du Comité permanent R dans le projet de loi initial qui a été introduit par le gouvernement Verhofstadt II (*Doc.parl.*, Sénat, 2005-2006, 2138/1 et Comité permanent R, *Rapport d'activités 2006*, Anvers, Intersentia, 2007, 70-81) et le memorandum du Comité à l'informateur du Roi (Comité permanent R, *Rapport d'activités 2007*, Anvers, Intersentia, 2007, 50-52).

lettre morte. Du reste, il n'est mentionné nulle part que le président de l'Ordre est passible d'une sanction pénale s'il ne prend pas toutes les mesures pour garantir la confidentialité des renseignements reçus. Il faut clairement différencier ce délit d'omission du délit actif stipulé à l'art. 458 du Code pénal. Soumettre le président de l'Ordre et son suppléant au régime des habilitations de sécurité pourrait constituer une solution.

L'article 2,3° de la proposition de loi ajoute un troisième paragraphe à l'article 2 de la Loi du 30 novembre 1998. Cette disposition stipule que les citoyens qui ont fait l'objet d'une méthode spécifique ou exceptionnelle en sont informés après une période de cinq ans. Le texte actuel prévoit toutefois que cela peut se faire « sans préjudice de la Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ». En d'autres termes: quand une donnée est classifiée, on ne peut rien communiquer. Dans la précédente lecture de cette disposition, une évaluation était encore possible. Cette obligation de notification ne sera-t-elle pas pratiquement minée étant donné que l'utilisation de méthodes spécifiques et (certainement) exceptionnelles fera souvent l'objet d'une classification ?

Dans le même paragraphe, le terme « wettelijk » doit être remplacé par « legitiem ».

Toujours dans le même paragraphe, il est stipulé que le dirigeant du service informe la commission de chaque demande d'informations et de la réponse fournie par le service de renseignement. Dans le projet initial, le collègue (à présent le Comité permanent R) en était informé. Le Comité permanent R estime qu'il est important que l'organe de contrôle parlementaire ait une vision complète du respect de l'obligation de notification.

Article 3

Une définition du « processus de radicalisation » est donnée dans le point 15°. Vu la définition large que le législateur a donnée à la notion de 'crimes terroristes', le Comité permanent R est d'avis d'utiliser ce terme et ne pas faire référence aux 'actes terroristes', qui semblent encore plus vaste.

Article 5

La tutelle conjointe du ministre de l'Intérieur est retirée, alors que ce ministre a bel et bien autorité (sous la forme d'un droit de réquisition) sur la Sûreté de l'Etat concernant la protection des personnes. Une tutelle conjointe semble dès lors indiquée.

Le Comité permanent R tient, dans ce cadre, à souligner qu'il attache une grande importance à une responsabilité politique partagée sur les services de renseignement: « *Confier à un seul ministre la responsabilité politique des services de sécurité comporte des risques inhérents à toute concentration de pouvoir dans les mains d'un seul homme.* »¹²³

Article 6

L'alinéa 2 de la proposition de loi prête à confusion si elle est lue en regard de l'art. 18/1 et de l'art. 20 de la loi dans sa version modifiée. Il n'est pas clair si et quelles méthodes (ordinaires/spécifiques/exceptionnelles) peuvent être utilisées pour prêter assistance aux autorités judiciaires ou même administratives.

Le même problème se pose si cette disposition est lue en regard de l'article 19 de la Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification. Pour des matières d'une telle importance, il ne peut subsister la moindre confusion sur la volonté du législateur.

¹²³ Comité permanent R, *Rapport complémentaire d'activités* 1999, 90.

De plus, certaines méthodes demeurent exclues dans le cadre de la mission de protection de personnalités importantes.

Hormis le fait que les dispositions donnent lieu à des interprétations diverses, le Comité permanent R s'interroge sur la nécessité de faire appel à des services de renseignement, qui ont leur finalité propre et leur propre raison d'être dans une démocratie, pour des missions judiciaires. En faisant appel à des services de renseignement pour des missions judiciaires, on leur enlève une partie de leur capacité de renseignement (déjà entamée) de leur tâche première : le travail de renseignement. Les services de renseignement ont pour mission principale d'utiliser leur capacité dans le cadre de menaces liées au terrorisme, au potentiel scientifique et économique, à la prolifération et aux organisations sectaires... Si cette capacité est réservée pour des missions judiciaires ou administratives, cela aura inévitablement des conséquences sur la qualité des analyses relatives à la menace et des '*intelligence failures*' risqueraient de se produire.

A la lecture de la réglementation proposée, les autorités judiciaires semblent pouvoir, par exemple, demander aux services de renseignement de procéder à des observations ou de fouiller un lieu privé. Mais cela pourrait aussi signifier que certaines méthodes de renseignement pourraient être utilisées par les services de renseignement dans le cadre d'une information judiciaire et cela, alors que ces mêmes méthodes ne peuvent normalement être utilisées dans des instructions judiciaires que sous certaines conditions strictes. C'est par exemple le cas pour l'enregistrement des données de télécommunication : il ne peut être ordonné que par le procureur du Roi dans le cadre d'une enquête pénale, en cas de flagrant délit, mais peut être tout simplement demandé par un officier du renseignement dans le cadre d'un travail de renseignement. La tentation est alors forte de choisir la voie de la moindre résistance 'légale'. La possibilité d'une telle interprétation dans l'avant-projet est inquiétante.

Le Comité permanent R estime qu'au contraire, il convient d'emprunter la voie inverse : la possibilité de collaborer doit être supprimée ou ne doit être rendue possible qu'à titre très exceptionnel, dans des cas décrits dans la loi (par ex. en cas de menace imminente de certains délits). En outre, l'assistance technique doit être réduite à son essence-même : apporter un soutien aux autorités judiciaires en leur prodiguant des conseils techniques et en leur prêtant une assistance technique dans le cadre d'actes posés par le pouvoir judiciaire.

Le Comité permanent R constate en outre que, malgré ses recommandations antérieures, il n'y a toujours pas, à ce jour, de définition claire des notions de '*collaboration*' et d' '*assistance technique*'. Le législateur a néanmoins confié cette tâche en 1998 aux ministres concernés, qui devaient établir un protocole à ce sujet. Le Comité permanent R recommande d'utiliser cet avant-projet pour définir ces notions dans la loi et, en même temps, en donner une portée limitée.

Enfin, le Comité permanent R tient à attirer l'attention sur le fait que la réglementation proposée semble aussi impliquer que les services de renseignement peuvent prêter leur concours aux autorités administratives et qu'ils peuvent faire appel à cet effet à des méthodes ordinaires ou même spécifiques.

Article 7

L'art. 13bis proposé n'offre pas d'exonération pour des délits lorsque des méthodes ordinaires sont utilisées, comme p. ex. la filature, au cours de laquelle des infractions de

roulage doivent être commises pour ne pas perdre de vue une *target*. C'était néanmoins le but recherché au départ, avec en arrière-pensée la fuite d'Erdal.

L'alinéa 3 du paragraphe 2 qui est proposé va très loin. Il permet apparemment à des citoyens-infiltrants, ou même à des agents des services extérieurs à qui les services de renseignement belges ont fait appel, de commettre des délits. De surcroît, les termes utilisés ('ont fourni') laissent supposer qu'une exonération peut être accordée *a posteriori*.

Article 8

L'article 8 confirme la primauté absolue de l'instruction judiciaire sur le travail de renseignement. Le Comité permanent R a déjà plusieurs fois souligné qu'il ne peut adhérer à ce choix. Les deux finalités (travail de renseignement et travail judiciaire) ont chacun leur intérêt et l'un ne peut passer devant l'autre sans aucune raison. En d'autres termes, il est faux de dire que chaque enquête judiciaire est par définition aussi importante que n'importe quelle enquête de renseignement. Le Comité permanent R est d'avis que si les services de renseignement doivent être attentifs aux intérêts du judiciaire, l'inverse est vrai aussi: la police et le pouvoir judiciaire doivent considérer que le recueil du renseignement est important. Si les intérêts des parties convergent, il doit y avoir une concertation et, au besoin, – s'il y a par ex. une contestation sur les intérêts en cause – la commission ou le ministre responsable politiquement se doit de trancher.

Le Comité permanent R tient aussi à souligner que le démarrage d'une enquête par un service de renseignement ne nécessite aucun acte formel et ne peut pas toujours être daté et situé précisément. Les termes utilisés dans la première phase de l'alinéa 2 sont inadaptés à cet égard.

Article 9

Le Comité permanent R continue d'insister sur le fait qu'il faut profiter de cette proposition de loi pour aboutir à une réglementation complète en ce qui concerne les méthodes ordinaires. Ces méthodes seront en fin de compte utilisées quotidiennement par les services concernés. Elles ne font néanmoins pas l'objet de normes suffisamment claires dans la législation telle qu'elle existe, au regard des critères de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Le Comité permanent R pense plus précisément à l'observation, à la surveillance et à la filature (qui peut apparemment être illimitée dans le temps tant qu'on ne procède pas à une observation de lieux privés), à l'infiltration (pour autant qu'elle puisse être considérée comme une méthode ordinaire) et au fonctionnement des informateurs. De récents dossiers renforcent le Comité dans sa conviction. Une réglementation (secrète) du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (art.13 de la proposition de loi) en la matière ne suffit pas. Tout comme cette méthode – délicate, il est vrai – a été réglée dans la Loi sur les méthodes particulières de recherche, la même chose devrait être possible avec la Loi sur les méthodes de recueil des données.

Article 10

Si l'alinéa 2 de l'art. 14 'dans le respect de la loi' (qui n'était effectivement pas clair) est remplacé par 'dans le respect de la présente loi', il doit en être de même dans l'alinéa 1^{er}.

Le Comité permanent R avait insisté dans son premier avis sur l'éclaircissement de cette disposition. Elle ne comprend pas non plus la portée de la modification proposée. La signification en était vraisemblablement que ces personnes ne sont pas liées par le secret professionnel ni par les exigences de la Loi sur le traitement des données à caractère personnel. Le Comité permanent R peut adhérer à une telle interprétation.

Le Comité permanent R est d'avis que les motifs de refus pour la communication de données (alinéa 3) doivent être limités aux cas de danger pour l'intégrité physique de tiers.

En outre, il doit être prévu qu'une troisième instance (la commission semble ici particulièrement indiquée) puisse se prononcer en dernier ressort sur un éventuel refus.

Dans l'alinéa 4 (où on parle subitement de 'législation en vigueur'), la notion de '*secteur public*' est maintenu. Pour le Comité permanent R, ce n'est pas clair de prime abord. Les autorités judiciaires en font-elles partie? Cette notion a-t-elle une signification large comme dans la Loi actuelle du 30 novembre 1998?

Article 14

Dans la disposition qui doit devenir l'article 18/3 de la Loi du 30 novembre 1998, l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} stipule que préalablement à l'utilisation de la méthode à l'égard p. ex. d'un avocat, il doit exister des indices concrets attestant que l'intéressé se livre à de telles pratiques. Ce ne sera pas possible dans tous les cas. Ce n'est qu'après avoir contrôlé, par exemple, une adresse IP que l'on peut savoir si l'on a affaire à un avocat.

Dans la disposition qui doit devenir l'article 18/4, §2, alinéa 1^{er}¹²⁴, un rapportage mensuel de l'utilisation des méthodes spécifiques est prévu. Le Comité permanent R se demande toutefois comment un contrôle effectif et une réparation adéquate peuvent être garantis si la commission n'est informée que mensuellement de la liste des méthodes spécifiques mises en œuvre. Rien n'empêche que la commission soit immédiatement informée.

Dans la disposition qui doit devenir l'article 18/4, §2, alinéa 4¹²⁵, une interdiction 'd'exploitation' de données recueillies illégalement est prévue. Posé en principe, il aura certainement un effet autorégulateur. Le Comité permanent R s'interroge sur l'efficacité, la portée et l'opportunité d'une telle mesure. Tout d'abord, cette mesure ne sera pas toujours *effective*. La commission doit donc être informée après un certain temps de l'utilisation de moyens spécifiques ou le service de renseignement pourrait avoir la possibilité d'utiliser des moyens spécifiques ou exceptionnels sans en informer la commission. Les informations recueillies de cette manière seront déjà pour la plupart traitées par les services d'analyse de ces services de renseignement. En outre, il est possible que ces données soient envoyées à – et utilisées par d'autres autorités. Le Comité permanent R pense ici par exemple à l'OCAM, qui procèdera à des analyses stratégiques et ponctuelles sur la base des données, à l'Autorité nationale de sécurité qui décide de l'octroi des habilitations de sécurité, aux autorités judiciaires qui peuvent utiliser ces informations comme informations de départ ou information leur permettant de diriger une recherche ou encore comme preuve, ou même des services étrangers... Alors, se pose la question de

¹²⁴ La même remarque vaut naturellement pour les dispositions semblables de l'art. 14 de la proposition.

¹²⁵ La même remarque vaut naturellement pour les dispositions semblables de l'art. 14 de la proposition.

la portée de l'interdiction 'd'exploitation'. Cette interdiction vaut-elle seulement pour l'avenir ou concerne-t-elle des données qui ont déjà été transmises ou traitées? Cette interdiction vaut-elle seulement pour les deux services belges de renseignement comme le texte de l'avant-projet le laisse supposer? Ou en d'autres termes: les données peuvent-elles encore être utilisées dans une procédure administrative ou judiciaire et quelle sanction est prévue en cas d'utilisation éventuelle? Plus importante est la question de savoir si une telle interdiction d'usage absolue est souhaitable. Si un service de renseignement effectue une perquisition juste après l'expiration de l'habilitation octroyée¹²⁶ et à cette occasion est informé qu'une attaque terroriste se prépare, la sanction telle que prévue dans le projet est disproportionnée. Toutefois, quand, dans le cadre d'une enquête de sécurité, une personne est mise sur écoute¹²⁷ pendant des mois, et qu'à cette occasion une banalité est mise au jour, le Comité permanent R est d'avis que cette information ne peut être utilisée contre l'intéressé. Par conséquent, le Comité permanent R pense qu'en cas d'usage de la sanction prévue, une évaluation raisonnable de l'intérêt individuel et de l'intérêt général doit être rendue possible. A cet effet, la jurisprudence de la Cour de Cassation concernant 'la preuve obtenue illégalement' peut éventuellement constituer une source d'inspiration.

Le Comité permanent R tient immédiatement à ajouter que chaque fois qu'il est constaté qu'un membre d'un service de renseignement a recueilli des données de façon illégale, une enquête disciplinaire ou même pénale doit être lancée. En effet, nombreuses sont les méthodes exceptionnelles qui sont punissables si elles sont utilisées en dehors du cadre de la proposition de loi (par ex. fraude à l'identité, interdiction d'écoute et d'enregistrement, violation de domicile, criminalité informatique...). Le Comité permanent R pense que le minimum et le maximum des peines fixées dans ces dispositions doivent être doublés compte tenu de la qualité des éventuels contrevenants. Plus que l'interdiction d'exploitation des données, cette sanction semble plus adaptée et aura certainement un effet dissuasif.

Dans la disposition qui doit devenir l'article 18/6, §1, alinéa 1^{er}¹²⁸, il est prévu que l'opérateur reçoive une question motivée. Le Comité permanent R est très certainement d'avis que chaque requête doit être motivée, mais d'autre part, il n'y a aucune raison de porter ces motivations à la connaissance de l'opérateur. Au contraire, tant la protection de la vie privée que les intérêts publics s'y opposent. La motivation doit être connue de la commission et du Comité permanent R.

Dans la disposition qui doit devenir l'article 18/10, §1, alinéa 1^{er}, il est stipulé que le dirigeant du service demande une autorisation pour l'utilisation de la méthode exceptionnelle. Le Comité permanent R se demande si on ne doit pas envisager, tout comme dans le cas des compétences d'interception dont le SGRS dispose actuellement (art 44bis de la L.R&S), d'exiger l'autorisation préalable du ministre compétent pour les méthodes exceptionnelles. Cette façon de procéder, par laquelle les plus hautes autorités politiques prennent elles-mêmes la décision et, qui plus est, portent la responsabilité d'autoriser des mesures très intrusives (surtout les mises sur écoute), est d'application aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne.

¹²⁶ La proposition de loi prévoit e.a. le fait que la période au cours de laquelle les méthodes exceptionnelles peuvent être utilisées, doit être fixée préalablement.

¹²⁷ La proposition de loi l'interdit.

¹²⁸ La même remarque vaut naturellement pour les dispositions semblables de l'art. 14 de la proposition.

Dans la disposition qui doit devenir l'article 18/10, §3, alinéa 1^{er}, il est stipulé que la commission doit rendre un avis conforme endéans les trois jours ouvrables. Compte tenu des week-ends et des jours fériés, le Comité permanent R est d'avis que ce délai peut être trop long. Le risque existe alors qu'il puisse être fait usage plus rapidement de la possibilité d'exception reprise dans le paragraphe 4.

Dans la disposition qui doit devenir l'article 18/10, §4, un éventuel suppléant doit être chaque fois prévu. En outre, l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe doit être complété dans le sens que la commission prend la décision finale une fois qu'elle est au courant de l'affaire.

Dans la disposition qui doit devenir l'article 18/10, §7, le '§4' doit être remplacé par '§5' et le '§5' par '§6'.

Dans la disposition qui doit devenir l'article 18/12, alinéa 4, il semble indiqué de ramener de trois à deux mois le délai de remise des rapports à la commission (ce qui correspond à la durée de l'habilitation). Dans la même disposition, il convient de définir qui décide des modalités de dissolution et de liquidation si le Comité permanent R prend la décision d'en finir avec ces méthodes.

Dans la disposition qui doit devenir l'article 18/16, le Comité permanent R tient à insister sur deux limitations. D'une part, la possibilité de pénétrer dans des bâtiments pour avoir accès à des systèmes informatiques n'est pas prévue. D'autre part, tous les systèmes informatiques publics sont exclus, alors qu'il n'est pas impensable que des personnes manipulent justement ces systèmes pour poursuivre leurs activités.

Le Comité permanent R veut attirer l'attention sur le fait que la disposition qui doit devenir l'article 18/17, §4, alinéa 2, n'est pas praticable dans le sens où la réglementation implique que le dirigeant du service ou le Directeur des Opérations doit écouter lui-même toutes les communications pour indiquer quels passages peuvent être transcrits.

La disposition qui doit devenir l'article 18/18, §7, établit que 'l'exploitation' de données provenant d'écoutes est limitée à un an. Le Comité permanent R s'interroge sur la portée, l'opportunité et la praticabilité d'une telle limitation. Qu'advient-il des données et analyses qui sont basées sur ces informations? Les informations peuvent-elles encore être utilisées dans le cadre d'enquêtes de sécurité? Peuvent-elles encore être exploitées dans le cadre judiciaire? L'avant-projet n'apporte pas de réponse à ces questions. Le Comité permanent R ne voit d'ailleurs pas une telle réglementation pour les données recueillies par le biais d'autres méthodes (parfois très intrusives). Cette disposition va à l'encontre du fonctionnement spécifique des services de renseignement qui peuvent juste constituer leurs renseignements en groupant et en analysant les informations qui ont été recueillies depuis longtemps à l'aide de diverses méthodes.

Article 15

Selon l'article 15 de la proposition de loi, l'article 29 du Code d'instruction criminelle qui stipule une obligation de dénonciation pour les fonctionnaires qui, dans l'exercice de leurs fonctions, ont connaissance de faits punissables, est maintenu. L'obligation de dénonciation est même élargie à certains faits dont on suppose qu'ils vont être commis. Une telle obligation de dénonciation absolue peut mettre en péril des opérations en cours menées par un service de renseignement, sans qu'il soit possible d'évaluer l'intérêt d'une poursuite et l'intérêt qu'un service de renseignement continue à suivre un phénomène ou un groupe. Le Comité permanent R avait déjà posé la question de l'utilité d'une obligation de dénonciation absolue. Dans son rapport d'activités 2004, le Comité a plaidé en faveur

d'une réglementation plus souple qui permettrait de choisir la meilleure voie (judiciaire ou renseignement).

Une obligation de dénonciation limitée est d'ailleurs aussi d'application aux Pays-Bas et en Allemagne. Le Comité permanent R est d'avis que cette décision de dénoncer certains faits ou non ou de reporter temporairement la dénonciation peut revenir à la commission. Cet organe évaluera à cet effet les différents intérêts en cause.

Article 16

Cette disposition modifie l'article 20 de la Loi du 30 novembre 1998.

Le Comité permanent R fait ici intégralement référence aux remarques formulées pour l'article 6. Il tient une fois encore à répéter qu'il souhaite donner une interprétation très limitée à la coopération avec d'autres services. Cependant, si le choix se porte sur une coopération effective des services, l'utilisation des compétences doit rester limitée aux méthodes ordinaires.

Le Comité permanent R est d'autre part d'avis qu'un autre aspect de l'article 20 de la Loi du 30 novembre 1998 doit être spécifié. Cela concerne la transmission de données à caractère personnel à des services étrangers. Actuellement, l'art. 20 stipule seulement qu'il doit y avoir une '*collaboration*' avec les services de renseignement et de sécurité étrangers et que le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité doit en définir les conditions. Le Comité permanent R n'a pas connaissance d'une telle réglementation à ce jour. Le comité est du reste d'avis que cette règle manque de précision, e.a. compte tenu des exigences stipulées dans le CEDH et dans la Loi sur le traitement des données à caractère personnel. Selon le Comité permanent R, les réglementations en vigueur aux Pays-Bas, en Allemagne et au Danemark peuvent constituer une source d'inspiration en la matière.

Ainsi, la Loi néerlandaise relative aux services de renseignement et de sécurité (2002) fixe explicitement la compétence de ces services pour communiquer leurs données, dans le cadre de la bonne exécution de leurs missions, à des services de renseignement et de sécurité d'autres pays ou à d'autres organes internationaux de sécurité, de renseignement et de liaison. En outre, cette loi énonce la règle du tiers service et en fixe les conditions. La transmission de données personnelles à des services extérieurs fait également l'objet de dispositions particulières. Elles mettent l'accent sur les données plutôt anciennes ou dont l'exactitude ne peut être établie. Il est également intéressant de signaler l'obligation de consigner toute remise de données à caractère personnel.

L'Allemagne a élaboré une réglementation similaire dans son *Bundesverfassungsschutzgesetz* (2002). Celle-ci stipule que le *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV) peut communiquer des données personnelles à des autorités étrangères ainsi qu'à des instances internationales et supranationales, si cette communication est nécessaire à l'exécution de ses tâches ou à la protection d'intérêts de sécurité majeurs du destinataire. La transmission de données prend fin si elle va à l'encontre des intérêts étrangers de la République fédérale allemande ou d'intérêts supérieurs de l'instance concernée. Toutes les communications de données doivent être consignées. Le destinataire doit être averti que les données ne peuvent être utilisées qu'aux fins auxquelles elles ont été transmises. Il est en outre explicitement prévu que le BfV peut s'enquérir de l'usage prévu des données.

Le Danemark a lui aussi élaboré un règlement en la matière dans les *Internal guidelines for the handling of information*. La section 4-1 s'énonce de la manière suivante (traduction libre):

« Des données peuvent être communiquées à des autorités policières ou des services de renseignement et de sécurité étrangers coopérants afin de parer à ou d'éviter des faits punissables ou de vérifier des informations. Cette communication ne peut toutefois intervenir qu'après évaluation de la proportionnalité entre l'objectif de la divulgation et ses conséquences pour l'individu. » Le Comité permanent R tient encore à ajouter que l'organe de contrôle danois vérifie effectivement le respect des règles en vigueur en la matière. À cette fin, le service contrôlé est tenu de consigner toute transmission de données à l'étranger. L'organe de contrôle effectue des échantillons chaque année.

En somme, la loi en tant que telle doit être suffisamment claire sur la forme que peut prendre une éventuelle collaboration, vu qu'on peut imaginer qu'un service étranger peut par exemple demander à un de nos services de renseignement de mettre une personne sur écoute sur notre territoire.

Article 17

Dans la disposition qui doit devenir l'article 18/18, §7, le Comité permanent R recommande de porter la peine maximale à un an par souci d'uniformité avec la disposition qui doit devenir l'art. 48/8. En outre, la délivrance d'un mandat d'arrêt est de cette manière rendue possible.

Article 18

Cette disposition établit la commission. Le Comité permanent R insiste sur le rôle crucial de cette instance dans tous les aspects de la loi. Il est d'avis que la manière dont la commission est composée mènera à des situations intenable au niveau du travail, ce qui nuira sans aucun doute à l'efficacité (du contrôle) des méthodes spécifiques et particulières. Le Comité permanent R souhaite formuler des propositions et réflexions ponctuelles, en tenant compte du fait que la commission devra être opérationnelle 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 :

- la commission doit pouvoir disposer de quatre membres effectifs ;
- chaque membre doit avoir un suppléant, qui soit aussi effectivement disponible ;
- le pluralisme de l'expertise est indispensable dans la composition de la commission ;
- compte tenu de la charge de travail et des exigences de disponibilité, il n'est pas indiqué de faire appel à des 'magistrats honoraires' ;
- la combinaison des qualités requises et des incompatibilités (provisoires) rendent particulièrement difficile, voire impossible, la composition d'une commission ;
- en raison de l'indépendance de la commission et pour ne pas amputer une nouvelle fois les services de renseignement d'une partie de leur personnel (cf. l'OCAM dont le cadre a dû être rempli), la commission doit disposer d'un cadre propre et d'un greffier qui devra pouvoir soutenir la commission tant sur le plan matériel que sur le fond ;
- une clause d'obligation de secret doit être définie (cf. Comité permanent R) pour les membres et les membres du personnel de la commission.

Article 19

Le Comité permanent R réitère sa satisfaction de voir que l'idée du collège n'a pas été retenue dans la proposition, et que celle-ci octroie au Comité permanent R la compétence du contrôle *a posteriori*. Le Comité permanent R n'a que quatre remarques techniques à formuler à la réglementation proposée :

- dans la disposition qui doit devenir l'art. 43/5, alinéa 2 de la Loi du 30 novembre 1998, le délai dans lequel le Comité permanent R doit rendre sa décision peut être ramené à huit jours calendrier;
- dans la disposition qui doit devenir l'art. 43/6, §4 alinéa 3 de la Loi du 30 novembre 1998, les motifs de refus de témoigner doivent être ramenés à un seul motif: le danger pour l'intégrité physique de tiers;
- dans la disposition qui doit devenir l'art. 43/6, §4 alinéa 3 de la Loi du 30 novembre 1998, le président doit pouvoir désigner son suppléant en cas d'absence;
- la version française de la disposition qui doit devenir l'art. 43/6, §4 alinéa 4 de la Loi du 30 novembre 1998 ne correspond pas à la version néerlandaise. Cette dernière semble être la version correcte, selon le Comité permanent R.

Article 25

Le Comité permanent R recommande d'ajouter que les résultats obtenus ne peuvent être commentés qu'en termes généraux.

Une nouvelle disposition

Le Comité permanent R recommande que soient supprimés les termes « à l'exception de ceux qui concernent une information ou instruction judiciaire en cours » dans les articles 48, §2, alinéa 2, et 51 de la Loi de contrôle. Dans la proposition de loi, l'option déjà retenue est la suivante: les membres des services de renseignement ne peuvent invoquer le secret de l'instruction lorsqu'ils sont entendus par le Comité permanent R (voir l'article 43/6, §4, alinéa 2). A juste titre. Certainement dans le cas où les services de renseignement collaborent plus étroitement et plus fréquemment avec le pouvoir judiciaire, une grande partie de leur fonctionnement échappe au contrôle démocratique. La pratique a montré que le Comité permanent R peut à peine exercer son contrôle en cas d'information ou instruction judiciaire en cours. Ce manque de contrôle ne pourra jamais être totalement compensé par un contrôle judiciaire car, dans de nombreux cas, des données des services de renseignement ne se retrouveront pas dans le dossier d'instruction. En outre, la finalité du contrôle judiciaire se situe ailleurs.

Pour éviter tout malentendu concernant l'option choisie dans la présente proposition de loi, les articles 48, §2, alinéa 2, et 51 de la Loi du 18 juillet 1991 organique des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace doivent également être adaptés en ce sens.

Il n'y a donc aucun malentendu sur le fait que le Comité permanent R exerce aussi un contrôle sur le fonctionnement des services de renseignement quand ils prêtent leur concours à des instructions judiciaires, sans pour cela mettre en péril ces instructions ou émettre de jugement sur celles-ci. Cela signifie concrètement que le secret de l'instruction n'est pas opposable au Comité permanent R, mais que le Comité permanent R devient dépositaire de ce secret et doit dès lors en tenir compte dans la conduite de ses enquêtes et dans ses rapports.

Article 28

Le Comité permanent R s'interroge sur la nécessité des modifications de la Loi relative à la publicité de l'administration qui ont été proposées. L'art. 26 de la Loi du 11 décembre 1998

relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité prévoit en effet déjà un motif d'exception pour les données classifiées. Le problème réside toutefois dans le fait que le Conseil d'Etat a établi que l'autorité (donc la Sûreté de l'Etat ou le SGRS) doit démontrer que les données qu'un citoyen veut consulter sont classifiées. La question est naturellement de savoir comment ces services peuvent le faire autrement qu'en laissant consulter des documents, ce qui implique une violation de la classification.

ANNEXE E.

AVIS DU COMITÉ PERMANENT R SUR LA « PROPOSITION DE LOI RELATIVE AUX MÉTHODES DE RECUEIL DES DONNÉES DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ » TELLE QUE VOTÉE PAR LE SÉNAT LE 16 JUILLET 2009

Ce troisième avis relatif au « projet MRD » est formulé suite à la requête du ministre de la Justice, datée du 22 septembre 2009 (Loi Contrôle du 18 juillet 1991, art. 33, alinéa 6). Le Comité permanent R se limite, comme demandé, à des remarques principalement de nature technico-juridique. Ne sont pas reprises dans le présent avis de pures réflexions de contenu, révélant une divergence de vue avec le texte voté par le Sénat sur des options fondamentales (telles que la primauté de la justice sur le travail de renseignement et le sort réservé aux données recueillies illégalement). Le Comité permanent R se réfère à cet égard à ses recommandations précédentes. Le Comité permanent R se limitera à traiter les points sur lesquels le Sénat a, au cours des débats, apporté des modifications significatives de contenu par rapport au texte présenté initialement. Dans la mesure du possible, le Comité permanent R a formulé des propositions de texte.

Le Comité permanent R a, comme toujours dans ses avis, accordé une attention particulière à la protection des droits fondamentaux des personnes et à l'efficacité et la coordination des deux services belges de renseignement et de sécurité.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Article 2, 2° de la proposition de loi

Texte adopté	Texte proposé
Il est interdit aux services de renseignement et de sécurité d'obtenir, d'analyser ou d'exploiter des données protégées par le secret professionnel d'un avocat ou d'un médecin ou par le secret des sources d'un journaliste.	Il est interdit aux services de renseignement et de sécurité d'obtenir, d'analyser ou d'exploiter des données qui sont en possession d'un avocat, d'un médecin ou d'un journaliste et qui sont protégées par le secret professionnel d'un avocat ou d'un médecin ou par le secret des sources d'un journaliste.

Le texte adopté manque de précision, en ce sens que les données qui sont protégées contre une « ingérence » d'un service de renseignement ne sont pas suffisamment spécifiées. D'où la proposition de compléter la phrase. A la lecture actuelle de l'article, il est en outre absolument impossible de prendre connaissance, même passivement, d'informations particulièrement intéressantes (telles que p. ex. un attentat imminent) provenant d'un titulaire d'une profession qui rompt le secret de ses sources en raison de l'état d'alerte. Si un service de renseignement demeure passif et reçoit des informations de cette manière, de tels renseignements doivent pouvoir être utilisés. Le Comité permanent R observe d'ailleurs que la Loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistes, prévoit bel et bien des exceptions en cas de menace.

Etant donné que l'éventuelle adaptation de cette disposition constitue un choix de nature politique, le Comité permanent R a préféré s'abstenir de formuler une proposition de texte.

Article 2, 2° de la proposition de loi

Le texte adopté pose comme principe qu'il n'est pas autorisé d'acquérir des données protégées par le secret professionnel et par le secret des sources. L'alinéa 2 prévoit une exception : le titulaire d'une profession est impliqué personnellement et activement dans la menace.

Texte adopté	
<p>§ 2. Il est interdit aux services de renseignement et de sécurité d'obtenir, d'analyser ou d'exploiter des données protégées par le secret professionnel d'un avocat ou d'un médecin ou par le secret des sources d'un journaliste.</p> <p>À titre exceptionnel et lorsque le service en question dispose au préalable d'indices sérieux révélant que l'avocat, le médecin ou le journaliste participe ou a participé personnellement et activement à la naissance ou au développement de la menace potentielle, au sens des articles 7, 1°, 8, 1° à 4° et 11, il est permis d'obtenir, d'analyser ou d'exploiter ces données protégées.</p>	

Toutefois, dans l'alinéa 4 de la même disposition, il semble qu'une exception supplémentaire soit reprise, c.-à-d. le cas où les données qui sont protégées par le secret professionnel ou par le secret des sources sont directement liées à la menace. Cette hypothèse n'a en tout cas pas *ipso facto* comme conséquence l'implication personnelle et active du titulaire d'une profession. Le Comité permanent R estime que cette disposition doit être précisée.

Texte adopté	
Si une méthode visée à l'article 18/2 est mise en oeuvre à l'égard d'un avocat, d'un médecin ou d'un journaliste, ou de leurs locaux ou de moyens de communication qu'ils utilisent à des fins professionnelles, ou de leur résidence, le président de la commission doit vérifier que les données obtenues grâce à cette méthode, lorsqu'elles sont protégées par le secret professionnel de l'avocat ou du médecin ou par le secret des sources du journaliste, sont directement liées à la menace.	

Article 2, 2° de la proposition de loi

Texte adopté	Texte proposé
Si une méthode exceptionnelle visée à l'article 18/2, § 2, est mise en oeuvre à l'égard d'un avocat, d'un médecin ou d'un journaliste, le président de la commission ou le membre de la commission délégué par lui doit être présent lors de la mise en oeuvre de la méthode.	Si une méthode exceptionnelle visée à l'article 18/2, § 2, est mise en oeuvre à l'égard d'un avocat, d'un médecin ou d'un journaliste, le président de la commission ou le membre de la commission délégué par lui doit toujours être en mesure d'être présent lors de la mise en oeuvre de la méthode.

Dans le cadre de la mise en oeuvre d'une méthode exceptionnelle, l'exigence qu'un membre de la commission soit « présent » est, eu égard au caractère continu et prolongé de certaines méthodes, matériellement impossible.

Article 2, 2° de la proposition de loi

Texte adopté	
Le président de la commission est tenu de fournir les informations nécessaires au président de l'Ordre ou de l'association des journalistes professionnels dont fait partie l'avocat, le médecin ou le journaliste. Le président concerné est tenu au secret. Les peines prévues à l'article 458 du Code pénal s'appliquent aux infractions à cette obligation de garder le secret.	

Il n'est pas clair si cette disposition porte ou non atteinte à la Loi relative à la classification et, en d'autres termes, si elle permet au président de la commission de communiquer aussi des données classifiées. Le Comité permanent R est d'avis que le choix du législateur doit être explicite.

Il convient en outre de spécifier ce qui est visé par « *informations nécessaires* ». Selon le Comité permanent, cela ne peut être que le lieu et l'heure où/à laquelle une méthode sera mise en oeuvre, tel que prévu dans l'article 18/12. En effet, ce n'est que dans ce cas que sa présence lors de la mise en oeuvre de la méthode est possible.

Enfin, il n'est mentionné nulle part que le président de l'Ordre/Association est passible d'une sanction pénale s'il/si elle ne prend pas toutes les mesures pour garantir la confidentialité des renseignements reçus. Il faut en effet clairement faire la distinction entre un tel délit d'omission et le délit actif visé à l'art. 458 du Code pénal.

Article 2, 3° de la proposition de loi

Texte adopté	Texte proposé
Sans préjudice de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, à la requête de toute personne physique justifiant d'un intérêt légitime, le dirigeant du service avise la personne concernée par écrit qu'elle a fait l'objet d'une méthode visée à l'article 18/2, §§ 1 ^{er} et 2, à condition :	Sans préjudice de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, à la requête de toute personne physique justifiant d'un intérêt légitime, le dirigeant du service avise la personne concernée par écrit qu'elle a fait l'objet d'une méthode visée à l'article 18/2, §§ 1 ^{er} et 2, à condition :

Le texte prévoit que la notification doit avoir lieu « Sans préjudice de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ». En d'autres termes, chaque fois qu'une donnée est classifiée, rien ne peut être communiqué. Par conséquent, cette obligation de notification, selon toute vraisemblance, disparaît *quasi* complètement, vu que la mise en oeuvre de méthodes spécifiques et – certainement – exceptionnelles fera très souvent l'objet, voire toujours, d'une classification.

De plus, les deux conditions cumulatives placent la barre très haut.

Texte adopté	Texte proposé
1° qu'un délai de plus de cinq ans se soit écoulé depuis qu'il a été mis fin à la méthode; 2° que depuis qu'il a été mis fin à la méthode, aucune nouvelle donnée n'ait été recueillie à son sujet.	1° qu'un délai de plus de cinq ans se soit écoulé depuis qu'il a été mis fin à la méthode; 2° que depuis qu'il a été mis fin à la méthode, aucune nouvelle donnée n'ait été recueillie à son sujet par le biais d'une méthode spécifique ou exceptionnelle.

A l'heure actuelle, tout acte de recueil de données, aussi minime soit-il, comme p. ex. l'ajout d'un article de presse dans un dossier, semble faire courir une nouvelle période. Lié au fait que l'intéressé doit lui-même introduire une requête et au fait que l'information qu'il recevra au bout du compte sera très sommaire (« *le cadre juridique* »), il reste à savoir s'il est encore question d'une réelle obligation de notification. Néanmoins, le 29 juin 2006, la Cour européenne a statué comme suit dans le cas Weber et Saravia v. l'Allemagne : « *As soon as notification can be carried out without jeopardising the purpose of the restriction after the termination of the surveillance measure, information should, however, be provided to the persons concerned.* » (par. 135).

Texte adopté	Texte proposé
Le dirigeant du service concerné informe la commission de toute demande d'information et de la réponse donnée.	Le dirigeant du service concerné informe la commission et le Comité permanent R de toute demande d'information et de la réponse donnée.

Pourquoi la commission (et pas plutôt le Comité permanent R, par ex.) en est-elle informée? Quel rôle cette commission a-t-elle à jouer dans la notification? En sa qualité d'organe de contrôle parlementaire, le Comité permanent R estime important d'avoir une vision complète du respect de cette obligation de notification. Bien qu'il semble indiqué de reprendre ce principe en tant que tel dans cette disposition, le Comité permanent R peut certes aussi exercer son contrôle sur la légitimité et l'efficacité de l'exécution de cette obligation sur la base de sa mission générale de contrôle.

Article 3

Texte adopté	Texte proposé
15° « processus de radicalisation » : un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes;	15° « processus de radicalisation » : un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des infractions terroristes ;

La notion de processus de radicalisation est définie au point 15. Eu égard à la définition déjà large donnée par le législateur pénal à la notion d' « infractions terroristes », le Comité permanent R est d'avis d'utiliser ce terme et de ne pas faire référence à la notion indéfinie d' « actes terroristes », qui paraît encore plus large.

Article 4, 2°

Texte adopté	
et, dans le cadre des cyberattaques de systèmes informatiques et de communications militaires ou de ceux que le ministre de la Défense nationale gère, de neutraliser l'attaque et d'en identifier les auteurs, sans préjudice du droit de réagir immédiatement par une propre cyberattaque, dans le respect des dispositions du droit des conflits armés;	

Le Comité permanent R constate que d'autres systèmes informatiques et de communication vitaux (c.-à-d. civils) de l'Etat belge ne bénéficient pas d'une telle protection.

Article 6

Texte adopté	Texte proposé
Les membres de la commission qui autorisent à commettre des infractions visées à l'alinéa 3 n'encourent aucune peine.	Les membres de la commission qui autorisent à commettre des infractions visées à l'alinéa 3 n'encourent aucune peine sont exemptés de peine.

La version en langue française de ce dernier alinéa du nouvel article 13/1 doit être mis en conformité avec les alinéas précédents.

Article 8

Le Comité permanent R se félicite que la proposition de loi ait progressivement accordé davantage d'attention aux méthodes ordinaires. Le Comité permanent R pense plus précisément à l'observation, à la surveillance et à la filature (dans) des lieux publics et des lieux privés accessibles au public. Certes, l'activité des informateurs, l'infiltration (à l'exception du *frontstore*) ainsi que l'échange d'informations et la coopération avec des services étrangers restent les principaux points névralgiques. En ce qui concerne ce dernier aspect, le Comité permanent R se réfère aux recommandations formulées dans son *Rapport d'activités 2008* (p. 105 et 106).

Article 9Article 9, 4° de la proposition de loi

Texte adopté	
Dans le respect de la législation en vigueur, les services de renseignement et de sécurité peuvent avoir accès aux banques de données du secteur public utiles à l'exécution de leurs missions selon les modalités générales fixées par le Roi.	

Les conséquences de « *Dans le respect de la législation en vigueur* » ne sont absolument pas claires. Justement pour cette raison, le Sénat a souscrit à une modification de l'alinéa 2 de l'art. 14 de la Loi du 30 novembre 1998 (« *dans le respect de la loi* » est devenu « *dans le respect de cette loi* »). Cette phrase doit être précisée certainement au regard de la Loi sur le traitement des données à caractère personnel, qui postule un principe de finalité. En outre, l'avis préalable de la Commission de la protection de la vie privée dans le cadre de l'arrêté d'exécution semble indiqué.

Ce qui est visé par la notion de « *secteur public* » n'est pas clair pour le Comité permanent R. Fait-on référence à tous les services déjà énumérés dans l'article 14 de la Loi du 30 novembre 1998, à savoir « *les autorités judiciaires, les fonctionnaires et les agents des services publics, y compris ceux des services de police* » ?

Article 11

Texte adopté	
Art. 16/1. — Dans l'exécution de leurs missions, les services de renseignement et de sécurité peuvent, sans l'aide de moyens techniques, observer et inspecter des lieux publics et des lieux privés accessibles au public.	

Tout d'abord, on ne sait pas précisément si les « *lieux publics* » font référence tant aux parties accessibles au public qu'aux parties non accessibles au public. Ce manque de clarté a néanmoins des conséquences significatives (cf. infra).

De plus, cette forme d'observation peut apparemment être appliquée sans aucune limite dans le temps. Dans la mesure où elle devient aussi, à ce moment-là, particulièrement intrusive, certainement si elle était également d'application dans des parties de lieux publics qui ne sont pas accessibles au public, se pose la question de la conformité avec l'art. 8 de la CEDH. Le Comité permanent R est d'avis que – dans l'intérêt de la prééminence de la loi – des garanties plus adéquates et plus effectives doivent être introduites contre d'éventuels abus (voir par ex. *Klass e.a. v. Allemagne*, 6 septembre 1978, par. 49-50 et *Malone v. le Royaume Uni*, 2 août 1984, par. 66-67). Le Comité permanent R plaide par conséquent pour que cette observation soit considérée comme une méthode spécifique à partir d'une certaine durée et fréquence.

Le Comité permanent R constate que « *l'inspection* » de lieux publics et de parties de lieux privés accessibles au public a été reprise comme méthode ordinaire. La question est naturellement de savoir ce qu'elle comprend et quels sont les actes possibles *in concreto*. A cet égard, il convient de ne pas perdre de vue que cette méthode peut aussi être utilisée dans des parties de lieux publics non accessibles au public (p. ex. des bureaux de services administratifs).

Eu égard à cette nouvelle réglementation en matière d'observation dans ou de lieux publics/privés et accessibles ou non au public, l'art. 17, alinéa 1^{er}, Loi du 30 novembre 1998 doit être revu.

Article 14La disposition qui doit devenir l'article 18/2

L'observation et l'inspection sont réglées dans diverses dispositions. La différence dans le choix de la terminologie et dans la construction des phrases utilisées peut donner lieu à des interprétations divergentes. L'exemple le plus frappant est l'article 18/2, § 1^{er}, 1^o et 18/4, qui ne sont pas concordants, alors qu'il s'agit de la même compétence. En outre, il existe une différence dans la conception des articles 16 et 18/2. D'où la proposition ci-après qui – à l'exception du manque de précision mentionné précédemment en ce qui concerne la signification qu'on a voulu donner à la notion de « lieu public » – inclut une réglementation globale.

<p>Art. 16/1 Dans l'exécution de leurs missions, les services de renseignement et de sécurité peuvent, sans l'aide de moyens techniques, observer et inspecter des lieux publics et des lieux privés accessibles au public.</p>	<p>Art. 16/1 Dans l'exécution de leurs missions, les services de renseignement et de sécurité peuvent, sans l'aide de moyens techniques, observer des personnes, des choses ou des événements qui se trouvent ou qui se déroulent dans des lieux publics et des lieux privés accessibles au public. Ils peuvent en outre inspecter ces lieux sans l'aide de moyens techniques.</p>
<p>Art.18/2, § 1^{er} 1° l'observation, à l'aide de moyens techniques, dans des lieux publics et dans des lieux privés accessibles au public ou l'observation, à l'aide ou non de moyens techniques, de lieux privés qui ne sont pas accessibles au public;</p>	<p>Art.18/2, § 1^{er} 1° l'observation, à l'aide de moyens techniques, de personnes, de choses et d'événements qui se trouvent ou qui se déroulent dans des lieux publics et dans des lieux privés accessibles au public ou l'observation, à l'aide ou non de moyens techniques, de personnes, de choses et d'événements qui se trouvent ou qui se déroulent dans des lieux privés qui ne sont pas accessibles au public;</p>
<p>Art. 18/4 Les services de renseignement et de sécurité peuvent procéder à l'observation d'une ou de plusieurs personnes, de leur présence ou de leur comportement, de choses, de lieux ou d'événements présentant un intérêt pour l'exercice de leurs missions, soit, à l'aide moyens techniques, dans des lieux publics ou dans des lieux privés accessibles au public, soit, à l'aide ou non de moyens techniques, de lieux privés non accessibles au public et peuvent enregistrer les données s'y rapportant.</p>	<p>Art. 18/4 Les services de renseignement et de sécurité peuvent, à l'aide de moyens techniques, observer des personnes, des choses ou des événements qui se trouvent ou qui se déroulent dans des lieux publics et des lieux privés accessibles au public, ou ils peuvent, à l'aide ou non de moyens techniques, observer des personnes, des choses ou des événements qui se trouvent ou qui se déroulent dans des lieux publics et des lieux privés non accessibles au public. Ils peuvent enregistrer les données s'y rapportant.</p>
<p>18/11 1° observer, à l'aide ou non de moyens techniques, à l'intérieur de lieux privés qui ne sont pas accessibles au public, de domiciles, d'une dépendance propre y enclose d'un domicile au sens des articles 479, 480 et 481 du Code pénal ou d'un local utilisé à des fins professionnelles ou comme résidence par un avocat, un médecin ou un journaliste;</p>	<p>18/11 1° observer, à l'aide ou non de moyens techniques, des personnes, des choses et des événements qui se trouvent ou qui se déroulent à l'intérieur de lieux privés qui ne sont pas accessibles au public, de domiciles, d'une dépendance propre y enclose d'un domicile au sens des articles 479, 480 et 481 du Code pénal ou d'un local utilisé à des fins professionnelles ou comme résidence par un avocat, un médecin ou un journaliste;</p>

La disposition qui doit devenir l'article 18/3, § 1^{er}, alinéa 3

Texte adopté	Texte proposé
Les méthodes spécifiques ne peuvent être mises en oeuvre à l'égard d'un avocat, d'un médecin ou d'un journaliste ou des moyens de communication que ceux-ci utilisent à des fins professionnelles, qu'à la condition que le service de renseignement et de sécurité dispose au préalable d'indices sérieux attestant que l'avocat, le médecin ou le journaliste participe ou a participé personnellement et activement à la naissance ou au développement de la menace potentielle et après que la commission a rendu un avis conforme sur la proposition du dirigeant du service, conformément à l'article 18/10.	Les méthodes spécifiques ne peuvent être mises en oeuvre à l'égard d'un avocat, d'un médecin ou d'un journaliste dont le statut est connu des services de renseignement ou devrait raisonnablement l'être , ou des moyens de communication que ceux-ci utilisent à des fins professionnelles, qu'à la condition que le service de renseignement et de sécurité dispose au préalable d'indices sérieux attestant que l'avocat, le médecin ou le journaliste participe ou a participé personnellement et activement à la naissance ou au développement de la menace potentielle et après que la commission a rendu un avis conforme sur la proposition du dirigeant du service, conformément à l'article 18/10.

Préalablement à l'utilisation d'une méthode, le statut de la personne concernée n'est pas *per se* établi. Ainsi, par exemple, ce n'est qu'après avoir contrôlé une adresse IP ou un numéro de téléphone secret qu'on sera en mesure de se rendre compte de l'identité et donc aussi du statut du titulaire.

La disposition qui doit devenir l'article 18/3, § 2

Texte adopté	Texte proposé
Ils peuvent à cet effet pénétrer dans les lieux où sont réceptionnées ou conservées les données relatives aux méthodes spécifiques, se saisir de toutes les pièces utiles et entendre les membres du service.	Ils peuvent à cet effet pénétrer dans les lieux où sont recueillies , réceptionnées ou conservées les données relatives aux méthodes spécifiques, se saisir de toutes les pièces utiles et entendre les membres du service.

Cette disposition doit être mise en conformité avec l'article 18/10, § 6. La version en langue française de l'article 18/10, § 6 doit par ailleurs être adaptée.

La disposition qui doit devenir l'article 18/3, § 4

Texte adopté	
§ 4. L'utilisation de la méthode spécifique ne peut être prolongée ou renouvelée que moyennant une nouvelle décision du dirigeant du service qui réponde aux conditions définies au § 1 ^{er} .	

Le législateur n'a fixé de durée maximale pour aucune méthode spécifique. En théorie, une observation ou un contrôle d'envois postaux pourrait dès lors durer des mois, sans qu'une prolongation ou un renouvellement doive être demandé.

La disposition qui doit devenir l'article 18/6, §§ 1^{er} et 2

Texte adopté	Texte proposé
<p>§ 1^{er}. Les services de renseignement et de sécurité peuvent prendre connaissance des données d'identification de l'expéditeur ou du destinataire d'un courrier confié ou non à un opérateur postal et des données d'identification du titulaire d'une boîte postale lorsque cela présente un intérêt pour l'exercice de leurs missions. Lorsque le concours d'un opérateur postal est requis, le dirigeant du service adresse une demande écrite et motivée à cet opérateur.</p> <p>§ 2. En cas d'extrême urgence motivée, l'officier de renseignement peut, par une décision verbale, requérir ces données sur-le-champ, avec l'accord verbal préalable du dirigeant du service. Cette décision verbale est confirmée dans les plus brefs délais par une décision écrite motivée du dirigeant du service et communiquée à l'opérateur postal qui est requis.</p>	<p>§ 1^{er}. Les services de renseignement et de sécurité peuvent prendre connaissance des données d'identification de l'expéditeur ou du destinataire d'un courrier confié ou non à un opérateur postal et des données d'identification du titulaire d'une boîte postale lorsque cela présente un intérêt pour l'exercice de leurs missions. Lorsque le concours d'un opérateur postal est requis, le dirigeant du service adresse une demande écrite et motivée à cet opérateur.</p> <p>§ 2. En cas d'extrême urgence motivée, l'officier de renseignement peut, par une décision verbale, requérir ces données sur-le-champ, avec l'accord verbal préalable du dirigeant du service. Cette décision verbale est confirmée dans les plus brefs délais par une décision écrite motivée du dirigeant du service. La nature de la décision est et communiquée à l'opérateur postal qui est requis.</p>

Le Comité permanent R est très certainement d'avis que toute requête doit être motivée, mais d'autre part, il n'y a aucune raison de porter cette motivation (souvent très sensible) à la connaissance de l'opérateur. Au contraire, la protection de la vie privée, la législation sur la classification et les intérêts de l'Etat s'y opposent. La commission et le Comité permanent R doivent avoir connaissance de cette motivation. Ces instances jugent *a priori* et *a posteriori* si cette requête est légale; l'opérateur, qui est une instance privée, n'a, le cas échéant, pas le moindre rôle à jouer à cet égard.

La même remarque vaut pour les dispositions qui doivent devenir les articles 18/7, § 2, 18/8, § 2, 18/14, § 1^{er}, alinéa 2, 18/15, § 2, alinéa 1^{er}, 18/16, § 3, alinéa 1^{er}, 18/17, § 3, alinéa 1^{er}.

La disposition qui doit devenir l'article 18/7, § 1

Texte adopté	
3° la communication des factures afférentes aux abonnements identifiés.	

L'article 18/7 a trait à l'accès à des données « d'identification ». Des factures contiennent effectivement beaucoup plus d'informations, à savoir des données relatives aux communications. Dans cette optique, le troisième point devrait plutôt se trouver à l'article 18/8.

La disposition qui doit devenir l'article 18/9

Dans le cadre de la délimitation de la possibilité de mettre en œuvre des méthodes exceptionnelles, on parle de « menace grave »; parfois de « menace potentielle ». Ces notions ne sont pas du même ordre. Une menace peut être grave mais seulement potentielle; elle peut aussi être grave et concrète.

La disposition qui doit devenir l'article 18/9, § 1^{er}, 1°

Texte adopté	
1° par la Sûreté de l'État lorsqu'il existe des menaces graves contre la sûreté intérieure de l'État et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, contre la sûreté extérieure de l'État et les relations internationales et contre le potentiel scientifique ou économique, et que ces menaces sont liées à une activité en rapport avec l'espionnage, le terrorisme, en ce compris le processus de radicalisation, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles et les organisations criminelles, au sens de l'article 8, 1°;	

En ce qui concerne la Sûreté de l'Etat, l'application des méthodes exceptionnelles se limite à sa mission de renseignement. Deux des menaces entrant dans le cadre de cette mission restent toutefois sur la touche, à savoir « l'ingérence » et « l'extrémisme » (étant entendu que ces méthodes peuvent bien être appliquées pour le suivi du « processus de radicalisation »). Le Comité permanent R ne voit aucune base rationnelle pour exclure ou non certaines menaces.

La disposition qui doit devenir l'article 18/10, §4

Texte adopté	Texte proposé
En cas d'extrême urgence, et lorsque tout retard apporté à la décision est de nature à compromettre gravement les intérêts visés à l'article 18/9, le dirigeant du service peut autoriser par écrit la méthode exceptionnelle de recueil des données pour une durée ne pouvant excéder quarante-huit heures, après avoir obtenu au bénéfice de l'urgence l'avis conforme préalable du président de la commission. L'autorisation indique les motifs qui justifient l'extrême urgence et est immédiatement communiquée à l'ensemble des membres de la commission selon les modalités à fixer par le Roi.	En cas d'extrême urgence, et lorsque tout retard apporté à la décision est de nature à compromettre gravement les intérêts visés à l'article 18/9, le dirigeant du service peut autoriser par écrit la méthode exceptionnelle de recueil des données pour une durée ne pouvant excéder quarante-huit heures, après avoir obtenu au bénéfice de l'urgence l'avis conforme préalable du président de la commission ou de son suppléant . L'autorisation indique les motifs qui justifient l'extrême urgence et est immédiatement communiquée à l'ensemble des membres de la commission selon les modalités à fixer par le Roi. La commission se réunit dès que possible pour valider ou revoir l'avis du président ou de son suppléant.

Le rôle du président de la commission doit pouvoir être exercé par son suppléant. En outre, l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe doit être complété dans le sens que la commission prend la décision finale, une fois qu'elle a été mise au courant de la question.

La disposition qui doit devenir l'article 18/12, § 1^{er}

Texte adopté	
Cette autorisation ne peut excéder cinq jours.	

Il n'est pas clair pour le Comité permanent R si l'inspection doit avoir lieu endéans les cinq jours, ou si le service est libre d'inspecter le lieu pendant cinq jours.

La disposition qui doit devenir l'article 18/14, §4

Texte adopté	Texte proposé
§4. L'État est civilement responsable vis-à-vis de l'opérateur postal en cas de dommage causé au courrier qui lui a été confié.	§4. L'État est civilement responsable vis-à-vis de l'opérateur postal en cas de dommage causé par les services de renseignement et de sécurité au courrier qui lui leur a été confié.

La disposition qui doit devenir l'article 18/18, §7

Texte adopté	
Les enregistrements ainsi que la transcription éventuelle des communications et leur traduction éventuelle sont détruits, selon les modalités à fixer par le Roi, sous le contrôle de la commission et des personnes visées au § 4, alinéa 2, ou de leur délégué, dans un délai de deux mois à partir du jour où leur exploitation est terminée. Cette exploitation par les services de renseignement est limitée à un délai d'un an maximum qui prend cours le jour de l'enregistrement.	

L'« exploitation » de données provenant d'écoutes est limitée à un an. Le Comité permanent R s'interroge sur la portée, l'opportunité et la faisabilité de cette limitation. Que doit-il advenir de la connaissance et des analyses basées sur ces informations? Ces données peuvent-elles encore être utilisées dans le cadre d'enquêtes de sécurité? Peuvent-elles encore être exploitées en dehors du cadre des services de renseignement, par ex. par la justice ou la police? Le texte adopté n'apporte aucune réponse à ces questions. Le Comité permanent R ne voit du reste aucune réglementation de ce genre pour des données recueillies via d'autres méthodes, parfois très intrusives. Cette disposition va à l'encontre du fonctionnement spécifique des services de renseignement, qui peuvent juste faire du renseignement en regroupant et en analysant des informations recueillies sur le long terme à l'aide de diverses méthodes.

Article 16

Le Comité permanent R recommande de porter la peine maximale à un an, ce qui est davantage conforme à la gravité et au caractère dommageable de l'infraction. Cette disposition est également conforme à l'art. 43/7, §2, et laisse, si nécessaire, la porte ouverte à une détention préventive.

De plus, le Comité permanent R observe que la réglementation légale ne prévoit aucune sanction pénale particulière en cas de manquement à ces dispositions.

Article 17

Le Comité permanent R attire une fois encore l'attention sur le rôle crucial joué par cette commission dans l'ensemble de la loi. Le Comité reste d'avis que la manière dont cette instance est conçue donnera lieu à des situations qui nuiront sans aucun doute à l'efficacité des méthodes spécifiques et particulières et au contrôle de celles-ci. Le Comité permanent R tient à formuler les propositions et réflexions ponctuelles suivantes, en tenant compte du fait que la commission devra être opérationnelle 24h/24 et 7j/7:

- la commission devrait pouvoir disposer de quatre membres effectifs;
- chaque membre doit avoir un suppléant, qui pourra effectivement être mobilisé;

- le pluralisme de l'expertise est indispensable dans la composition de la commission ;
- tous les membres de la commission doivent avoir une connaissance suffisante des deux langues nationales; les membres de la commission doivent en effet pouvoir prendre des décisions dans des dossiers qui peuvent être rédigés dans les deux langues;
- dans l'intérêt de l'indépendance de la commission et pour ne pas amputer une nouvelle fois les services de renseignement d'une partie de leur personnel (cf. l'OCAM dont le cadre a dû être rempli), la commission doit disposer de son propre cadre et d'un greffier qui devra pouvoir assister la commission tant sur le plan matériel que sur le fond;
- une clause d'obligation de secret doit être fixée (cf. le Comité permanent R – voir 43/7, § 2) pour les membres de la commission et son personnel.

Le Comité permanent R réitère avec force que la combinaison des qualités/compétences requises et des incompatibilités hypothèque la composition, dans les temps, d'une commission solide.

Article 18

La disposition qui doit devenir l'art. 43/4

Texte adopté	Texte proposé
Le recours n'est pas suspensif sauf si le Comité permanent R en décide autrement.	La saisine du Comité permanent R n'a pas d'effet suspensif sauf s'il en décide autrement.

Le Comité permanent R ne décide pas toujours en « appel ».

La disposition qui doit devenir l'art. 43/7, § 2

Texte adopté	Texte proposé
Sans préjudice de l'article 458 du Code pénal, ils seront punis d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de cent euros à quatre mille euros, ou d'une de ces peines seulement, s'ils révèlent ces secrets dans des circonstances autres que celles définies par la présente loi.	Sans préjudice de l'article 458 du Code pénal, ils seront punis d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de cent euros à quatre mille euros, ou d'une de ces peines seulement, s'ils révèlent ces secrets dans des circonstances autres que celles définies par la présente loi.

Cette phrase est superflue.

Article 20

Texte adopté	Texte proposé
Dans l'article 44ter de la même loi, inséré par la loi du 3 avril 2003, les mots « émises à l'étranger » sont insérés entre le mot « communications » et les mots « par le Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées ».	La première phrase de l'article 44ter, insérée par la loi du 3 avril 2003, est modifiée comme suit: « Dans le cadre des interceptions par le Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées de communications émises à l'étranger, le Comité permanent de contrôle, ... »

Afin d'éviter tout malentendu, la rédaction de cette disposition pourrait être modifiée.

Article 28

Texte adopté	Texte proposé
Les membres des services de renseignement sont obligés de révéler au Comité permanent R les secrets dont ils sont dépositaires.	Les membres des services de renseignement, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et des autres services d'appui sont obligés de révéler au Comité permanent R les secrets dont ils sont dépositaires.

Les termes ajoutés ont été supprimés par erreur.

La disposition qui doit devenir l'art. 43/5, §4, alinéa 3

Texte adopté	Texte proposé
Si le membre du service de renseignement et de sécurité estime devoir garder le secret dont il est dépositaire parce que sa divulgation est de nature à porter préjudice à la protection des sources, à la protection de la vie privée de tiers ou à l'accomplissement des missions des services de renseignement et de sécurité telles qu'elles sont définies aux articles 7, 8 et 11, la question est soumise au président du Comité permanent R, qui statue après avoir entendu le dirigeant du service.	Si le membre du service de renseignement et de sécurité estime devoir garder le secret dont il est dépositaire parce que sa divulgation est de nature à porter préjudice à l'intégrité physique de tiers à la protection des sources, à la protection de la vie privée de tiers ou à l'accomplissement des missions des services de renseignement et de sécurité telles qu'elles sont définies aux articles 7, 8 et 11, la question est soumise au président du Comité permanent R, ou à son suppléant, qui statue après avoir entendu le dirigeant du service.

L'octroi actuel de davantage de motifs, auxquels les membres des services de renseignement peuvent faire appel pour ne pas témoigner, n'est pas compatible avec l'esprit du texte adopté, lequel a accordé au Comité permanent R les compétences les plus larges. Le Comité permanent R attire d'ailleurs l'attention sur le fait que l'article 48, §2, alinéa 3, de la Loi Contrôle du 18 juillet 1991 ne prévoit aussi qu'une exception.

ANNEXE F.

AVIS DU COMITÉ PERMANENT R SUR LA « PROPOSITION DE LOI RELATIVE AUX MÉTHODES DE RECUEIL DES DONNÉES DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ » SUR LA REQUÊTE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION JUSTICE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, DATÉE DU 17 NOVEMBRE 2009

Comme il l'a fait dans ses trois précédents avis relatifs à cette matière importante, le Comité permanent R tient ici aussi à souligner tout l'intérêt de ce projet de loi. Il doit *in fine* offrir la possibilité aux deux services belges de renseignement et de sécurité d'engager des moyens performants contre des menaces graves visant notre ordre démocratique. En outre, le Comité permanent R a acquis la conviction que, dans le projet qui a été voté par le Sénat à l'issue d'une discussion longue et approfondie, un bon équilibre a été trouvé entre les intérêts de la sécurité de l'ordre démocratique d'une part, et les droits et libertés des citoyens, d'autre part. Cet équilibre se retrouve dans nombre de facettes de ce projet. Le Comité se limitera dans cet avis, comme demandé, à un seul aspect : le contrôle juridictionnel effectué par le Comité permanent R.

Lors de la discussion préliminaire générale du projet au sein de la Commission Justice de la Chambre, le 17 novembre 2009, plusieurs points ont été abordés, et des questions directement liées au nouveau rôle assigné au Comité permanent R ont été soulevées. Le Comité y réagira brièvement.

Tout d'abord, la question suivante a été posée : comment le Comité voit-il son rôle juridictionnel et comment appréciera-t-il l'exigence de proportionnalité et de subsidiarité ? A l'instar de tout organe juridictionnel, le Comité permanent R prendra des décisions contraignantes, et il va de soi qu'il n'appréciera que la légalité des cas soumis à son jugement, pas l'opportunité. A cet égard, il convient toutefois de souligner que l'exigence de proportionnalité et de subsidiarité – comme p. ex. les exigences de forme auxquelles doit satisfaire une autorisation d'utiliser des méthodes déterminées – font partie des conditions qui doivent être remplies pour qu'une méthode utilisée soit légale. L'appréciation de ces deux exigences est donc reprise dans le contrôle de la légalité. Le contenu des notions de « proportionnalité » et de « subsidiarité » est suffisamment connu. La proportionnalité signifie que la méthode utilisée doit être en rapport avec la gravité de la menace ; la subsidiarité implique que des mesures plus radicales et coercitives ne peuvent être mises en œuvre que dans les cas où des mesures moins intrusives n'aboutiraient pas au même résultat. Pour interpréter ces notions, le Comité permanent R s'inspirera naturellement de la jurisprudence abondante de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de la Cour de Cassation, par exemple. Le Comité permanent R tient encore à souligner que cette appréciation n'est possible que s'il est en possession de tous les éléments concrets de l'affaire. Dans le cas contraire, l'appréciation demeure à un niveau abstrait. Le texte voté par le Sénat offre à cet effet en tous points les garanties nécessaires : le Comité doit disposer du dossier complet des services de renseignement et de la commission ; il peut réclamer toute pièce supplémentaire, il est en droit d'entendre

les membres des services de renseignement et de la commission, et il peut en outre charger son service d'enquêtes de poursuivre l'enquête.

Une autre caractéristique de la fonction juridictionnelle est celle du débat contradictoire, ce qui nous amène à un deuxième aspect: le plaignant et son avocat peuvent-ils être entendus? Le Conseil d'Etat a spécifié que cette possibilité doit être inscrite dans la loi. Toutefois, l'art. 43/5, §4, dernier alinéa, prévoit déjà que: « *Indien deze dit wenst, hoort het Vast Comité I de klager. Die kan zich laten bijstaan door een advocaat* ». Cette réglementation est claire. Mais la version en langue française diffère: « *Si le Comité permanent R le souhaite, il entend le plaignant. Ce dernier peut se faire assister par un avocat* ». Cela ne peut naturellement pas être le but. Le Comité permanent R recommande dès lors de corriger la version en langue française.

Un troisième élément qui est caractéristique de la décision juridictionnelle est l'impartialité et l'indépendance de l'organe et de ses membres. Cet élément a également été évoqué. Le Conseil d'Etat s'est en effet interrogé sur ce qu'il arriverait si le Comité, au moment où il doit se prononcer en tant qu'organe juridictionnel, s'était déjà prononcé sur ce cas dans le cadre, p. ex. d'une enquête de contrôle. Quoique plutôt théorique, il n'est en effet pas impensable que le Comité ait mené une enquête de contrôle sur l'utilisation de méthodes particulières et que (des années plus tard) se présente un plaignant qui a fait l'objet d'une méthode qui, à cette époque, était examinée à la loupe. Le Conseil d'Etat propose le cas échéant que les membres suppléants du Comité se prononcent sur la plainte, comme cela arrive avec l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité. Mais la similitude ne va pas aussi loin. Les suppléants des membres de l'Organe de recours sont en effet des membres permanents du Comité permanent R, du Comité permanent P et de la Commission de la protection de la vie privée. Tel n'est pas le cas pour les suppléants du Comité permanent R. Ces suppléants ne prêtent serment qu'au moment où le mandat d'un membre effectif prend fin; on ne peut donc faire immédiatement appel à des suppléants des membres effectifs du Comité permanent R. Mais ce n'est pas nécessaire non plus. Dans le cas cité par le Conseil d'Etat, le Comité permanent R pourra juger l'affaire, à l'instar de la procédure d'opposition en matière pénale: pendant une enquête de contrôle – qui du reste a une autre finalité – les arguments du plaignant ne sont pas pris en considération, ils pourront l'être au moment où le Comité interviendra en sa qualité d'organe juridictionnel. Cela n'empêche pas d'ajouter un article, inspiré de l'art. 3, alinéa 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. En vertu de cet article, lorsqu'un appel est pendant auprès de l'Organe de recours, le Comité permanent R n'effectue pas d'enquête de contrôle sur les faits qui font l'objet de l'appel tant que la procédure est en cours. De cette manière, on évite à tous égards la simultanéité d'une enquête de contrôle et d'un appel juridictionnel.

Par ailleurs, le Comité permanent R souhaite attirer l'attention de la Commission Justice de la Chambre sur un autre point très important. Dans le cadre d'une enquête qui touche à un dossier judiciaire, le Comité est régulièrement confronté au fait que les services de renseignement ne mettent pas (ou pas immédiatement) certaines informations à sa disposition. Ces services se retranchent (parfois) derrière le « secret de l'instruction ». Ils renvoient alors le Comité vers les autorités judiciaires, qui doivent décider en dernière instance si le Comité peut ou non avoir accès aux informations ou documents demandés.

De ce fait, certaines enquêtes du Comité peuvent bien entendu subir de sérieux retards ou menacer la mise en lumière d'éléments essentiels. Les services de renseignement sont renforcés dans leur position par le point de vue adopté par le Collège des Procureurs généraux, qui est d'avis que « *de informatie (alook de documenten of voorwerpen) afkomstig van de Veiligheid van de Staat, eens zij betrekking hebben op een nog niet afgesloten opsporings- of gerechtelijk onderzoek, uitsluitend aan de gerechtelijke autoriteiten toekomt om te oordelen of deze ter beschikking kan gesteld worden van het Comité I.* »¹²⁹ (courrier au ministre de la Justice et daté du 28 avril 2009, dont une copie a été adressée au Comité permanent R). Une telle prise de position générale – dont la pertinence juridique est du reste fortement contestée par le Comité permanent R – complique naturellement la tâche du Comité, en sa qualité d'organe de contrôle démocratique. C'est inacceptable, certainement dans un domaine qui gagne en importance tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif (c.-à-d. des dossiers de terrorisme pour lesquels la justice demande systématiquement l'assistance des services de renseignement). Le Sénat n'a pas voulu accorder un tel « droit de veto » à la magistrature, et a prévu dans le projet de loi que les membres des services de renseignement ne peuvent plus se retrancher derrière le secret de l'instruction pour ainsi soustraire une partie essentielle de leur travail au contrôle du Comité, et donc aussi du Parlement. L'avis du 12 novembre du Procureur général de Gand au ministre de la Justice, qui a été rédigé en concertation avec le Procureur fédéral, recommande une fois encore de conserver le « droit de veto » existant. Le Comité regretterait profondément une telle modification. Le contrôle parlementaire subirait alors des restrictions permanentes. Il doit être parfaitement clair que la réglementation votée par le Sénat ne signifie nullement que le Comité peut exercer un contrôle sur les autorités judiciaires et sur les actes qu'elles posent. Ce n'est naturellement pas le souhait du Comité; le but est uniquement de pouvoir exercer un contrôle sur la manière dont les deux services de renseignement remplissent leurs missions légales (telles que e.a. l'assistance prêtée dans le cadre d'une information ou enquête judiciaire) et quels actes ils posent.

Dans ce même cadre, le Conseil d'Etat s'est demandé pour quelle raison prévoir, en ce qui concerne les méthodes spécifiques et exceptionnelles de recueil des données, une règle différente de celle qui existe en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité. L'article 5, §2, alinéa 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 dispose en effet que les membres de services de renseignement sont tenus de révéler à l'Organe de recours les secrets dont ils sont dépositaires, « *à l'exception de ceux qui concernent une information ou une instruction judiciaire en cours* ». Le Comité permanent R estime en effet souhaitable ici aussi de supprimer la possibilité de priver l'Organe de recours de certains éléments essentiels.

Dans l'avis du 12 novembre 2009 du Procureur général de Gand au ministre de la Justice, il est en outre proposé que le Procureur fédéral aussi puisse saisir le Comité

¹²⁹ « *Il revient exclusivement aux autorités judiciaires de juger si les informations (ainsi que les documents ou objets) émanant de la Sûreté de l'Etat, une fois qu'ils concernent une enquête préliminaire ou judiciaire toujours en cours, peuvent être mis à disposition du Comité R* » (traduction libre).

permanent R «*gelet op zijn bijzondere rol ingeval het aanwenden van deze inlichtingenmethoden een weerslag kan hebben op een strafonderzoek (cfr artikel 13/2)*».¹³⁰ Le Comité permanent R s'en étonne. L'art. 13/2 introduit en effet un système par lequel la commission décide au final si un service de renseignement, qui ouvre une enquête susceptible d'avoir une incidence sur une information ou enquête judiciaire, est autorisé à utiliser des méthodes spécifiques ou exceptionnelles. Le Comité permanent R n'est pas compétent pour se prononcer sur la décision de la commission en vue de faire cesser ou non une mission de renseignement. Une telle décision ne touche du reste pas à la légalité; elle ne contient qu'un jugement d'opportunité. Un tel jugement ne revient pas à un organe juridictionnel.

Le Comité permanent R est d'accord avec la suggestion de compléter l'article 43/6 §1^{er}, dans le sens que les autorités judiciaires peuvent aussi être informées du fait que des informations obtenues illégalement ne peuvent plus être exploitées et doivent être détruites. Ces renseignements peuvent en effet transmis à la justice, avec toutes les conséquences que cela implique pour le dossier d'instruction.

¹³⁰ «*étant donné son rôle particulier dans le cas où l'utilisation de ces méthodes de renseignement peut avoir une incidence sur une enquête judiciaire (voir article 13/2)*» (traduction libre).

Quis custodiet ipsos custodes?

Quis custodiet ipsos custodes? is een publicatiereeks die een bijdrage wil leveren tot het bevorderen van een geïnformeerde discussie over de werking, de bevoegdheden en de controle op de inlichtingendiensten en op het inlichtingenwerk. In deze reeks worden o.m. wetenschappelijke studies, de jaarverslagen van het Vast Comité I en verslagboeken van colloquia opgenomen.

Redactie

Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Wetstraat 52, 1040 Brussel (02 286 29 88).

Reeks verschenen in deze reeks

- 1) D. Van Daele en B. Vangeebergen, *Inlichtingendiensten en strafprocedure in Nederland, Duitsland en Frankrijk*, 2006, 166 p.
- 2) Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2006, 2007*, 147 p.
- 3) Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2007, 2008*, 87 p.
- 4) Belgian Standing Committee I (ed.), *All Source Threat Assessments in the Fight against Terrorism – Fusion Centres throughout Europe*, 2010, 220 p.
- 5) Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2008, 2009*, 131 p.
- 6) W. Van Laethem, D. Van Daele en B. Vangeebergen (eds.), *De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden*, 2010, 298 p.
- 7) Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2009, 2010*, 127 p.

ACTIVITEITENVERSLAG 2009

Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen-
en veiligheidsdiensten



Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen-
en veiligheidsdiensten



intersentia

Antwerpen – Oxford

Voorliggend *Activiteitenverslag 2009* werd door het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten goedgekeurd op de vergadering van 31 mei 2010.

(getekend)

Guy Rapaille, voorzitter

Gérald Vande Walle, raadsheer

Peter De Smet, raadsheer

Wouter De Ridder, griffier

Activiteitenverslag 2009

Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

© 2010 Intersentia
Antwerpen – Oxford
www.intersentia.be

ISBN 978-94-000-0089-6
D/2010/7849/82
NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgevers.

INHOUD

<i>Lijst van afkortingen</i>	ix
<i>Woord vooraf</i>	xi
Hoofdstuk I.	
De opvolging van de aanbevelingen van het Vast Comité I en de Begeleidingscommissies	1
I.1. Initiatieven in de lijn van de diverse aanbevelingen	1
I.2. Een herneming van een eerdere aanbeveling	4
Hoofdstuk II.	
De toezichtonderzoeken	5
II.1. Een <i>performance audit</i> bij de Veiligheid van de Staat	5
II.1.1. De opdracht	5
II.1.2. De vier centrale thema's	6
II.1.3. De gehanteerde methodologie	7
II.1.3.1. Het normenkader	7
II.1.3.2. Methodologie	9
II.1.4. De performance audit	10
II.1.4.1. Het leiderschap	10
II.1.4.1.1. Het strategisch management ...	10
II.1.4.1.2. Het risicomanagement	13
II.1.4.1.3. Het cultuurmanagement	13
II.1.4.1.4. De organisatiestructuur	14
II.1.4.1.5. Het communicatiemanagement	15
II.1.4.1.6. De HRM-doelstellingen en instrumenten	16
II.1.4.1.7. Het competentie-management ..	16
II.1.4.1.8. De vorming van het personeel ..	16
II.1.4.1.9. De ontwikkeling van leidinggevende capaciteiten	17
II.1.4.1.10. Het waarborgen van de continuïteit in de leidinggevende functies	17

II.1.4.2.	De informatiehuishouding.	18
II.1.4.2.1.	De informatie	18
II.1.4.2.2.	De informaticamiddelen ter ondersteuning van de informa- tiedoorstroming	18
II.1.4.2.3.	De beschikbaarheid en bereik- baarheid van het personeel.	19
II.1.4.3.	De werkprocessen	19
II.1.4.4.	De kwaliteitstevredenheid	20
II.1.4.4.1.	Het kwaliteitsbeleid	21
II.1.4.4.2.	De relaties met externe belang- hebbenden	22
II.1.4.4.3.	De kwaliteitstevredenheid	22
II.1.5.	Conclusies	22
II.2.	De wijze waarop de Veiligheid van de Staat inlichtingen over baron de Bonvoisin heeft ingewonnen, verwerkt en verspreid.	24
II.2.1.	Inleiding.	24
II.2.2.	Methodologie	25
II.2.2.1.	De verzameling en analyse van de bestaande documentatie	25
II.2.2.2.	Het verhoor van de betrokkenen.	26
II.2.2.3.	Het gebruik van geclassificeerde docu- menten in de rapportage door het Vast Comité I aan de Begeleidingscommissie	27
II.2.3.	De vaststellingen	27
II.2.4.	Conclusies	29
II.3.	De zaak-Belliraj	30
II.3.1.	Wat was de informatiepositie van de Veiligheid van de Staat met betrekking tot de gearresteerden?	32
II.3.2.	Beschikte de Veiligheid van de Staat over informatie inzake eventuele relaties die de gearresteerden hadden met buitenlandse inlichtingendiensten?	33
II.3.3.	Was de Veiligheid van de Staat op de hoogte van enige betrokkenheid van de gearresteerden bij delictuele feiten in België en/of het buitenland?	33
II.3.4.	Was Belliraj informant van de Veiligheid van de Staat? . . .	34
II.3.5.	Heeft de Veiligheid van de Staat procedures, reglementen en richtlijnen met betrekking tot de informanten- werking?	35
II.3.6.	Is de Veiligheid van de Staat op ongeoorloofde wijze tussengekomen in de naturalisatie van Belliraj?	36
II.3.7.	Hoe verliep de samenwerking met het OCAD?	37

II.3.8.	Zijn er n.a.v. de zaak-Belliraj spanningen gerezen tussen de inlichtingen- en politiediensten?	38
II.3.9.	Was de classificatie van de informatie gerechtvaardigd?	39
II.4.	De Algemene Dienst inlichting en veiligheid en de uitvoering van een veiligheidsonderzoek	40
II.5.	De gegevensverzameling en -verwerking t.a.v. personen die opgemerkt werden in de nabijheid van militaire installaties	43
II.6.	Medewerking van de Veiligheid van de Staat aan een huiszoeking	44
II.7.	Klacht n.a.v. de niet-erkenning van een moskee.	45
II.7.1.	De wettelijke basis voor de mededeling van inlichtingen	46
II.7.2.	Pertinentie van de elementen die aan de minister van Justitie werden meegedeeld.	47
II.7.3.	Conclusies	48
II.8.	Klacht tegen een officier van de Algemene Dienst inlichting en veiligheid.	48
II.9.	Onderzoek naar aantijgingen tegen de directeur van het OCAD	49
II.10.	Toezichtonderzoeken waar in de loop van 2009 onderzoeksdad en werden gesteld en onderzoeken die in 2009 werden opgestart	49
II.10.1.	Spionage in het Europese Justus Lipsius-gebouw	50
II.10.2.	Informatiehuishouding bij de militaire inlichtingendienst	50
II.10.3.	Schadelijke sektarische organisaties	51
II.10.4.	De bescherming van communicatiesystemen tegen mogelijke buitenlandse intercepties en cyberaanvallen.	51
II.10.5.	De bescherming van geclassificeerde informatie buiten beveiligde sites	52
II.10.6.	Anonieme klacht tegen vermeende illegale schaduwoperaties door de Veiligheid van de Staat.	53
II.10.7.	Een gepland werkbezoek in het buitenland door het OCAD	53
II.10.8.	Onderzoek naar de wijze waarop de Belgische inlichtingendiensten hebben gewerkt in een exportdossier naar Iran	53
II.10.9.	Evaluatie van de wijze waarop de Veiligheid van de Staat haar rol inzake de strijd tegen proliferatie en de bescherming van het WEP waarneemt	54
II.10.10.	Klacht van twee particulieren in het kader van de procedure 'nationaliteitsverklaring'	55
II.10.11.	De informatiepositie van de Veiligheid van de Staat met betrekking tot de rellen te Brussel.	55
II.10.12.	De Belgische vertegenwoordiging bij internationale vergaderingen inzake terrorisme.	56

II.10.13.	Huisvestingproblemen bij de provincieposten van de Veiligheid van de Staat	56
Hoofdstuk III.		
	Studies, activiteiten en adviezen	57
III.1.	Adviezen in het kader van het wetsvoorstel bijzondere inlichtingenmethoden	57
III.2.	De OCAD-verslagen	58
III.3.	Informatiedossiers	59
III.4.	De besloten academische zitting van 16 januari 2009	60
III.5.	Aanvulling Codex inlichtingendiensten	60
Hoofdstuk IV.		
	Het toezicht op de veiligheidsintercepties	63
Hoofdstuk V.		
	De opsporings- en gerechtelijke onderzoeken	65
V.I.	Opdrachten van gerechtelijke overheden	65
V.2.	De onderzoeken	66
Hoofdstuk VI.		
	De griffie van het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen	67
Hoofdstuk VII.		
	De interne werking van het Vast Comité I.	73
VII.1.	De samenstelling	73
VII.2.	De Begeleidingscommissie van de Senaat	73
VII.3.	De financiële middelen en de beheersactiviteiten	74
VII.4.	Contacten met buitenlandse toezichtsorganen	74
VII.5.	Vorming	75
Hoofdstuk VIII.		
	Aanbevelingen	79
VIII.1.	Aanbevelingen i.v.m. de bescherming van de rechten die de Grondwet en de wet aan personen waarborgen	79
VIII.1.1.	Een wettelijke regeling inzake de <i>screening</i> van (potentiële) informanten	79

VIII.1.2.	De rol van de ministers in geval van veiligheids- onderzoeken	79
VIII.1.3.	De uitvoering van veiligheidsonderzoeken door daartoe aangewezen personeelsleden	80
VIII.2.	Aanbevelingen i.v.m. de coördinatie en de efficiëntie van de inlichtingendiensten, het OCAD en de ondersteunende diensten ...	81
VIII.2.1.	Aanbevelingen uit de audit bij de Veiligheid van de Staat ..	81
VIII.2.1.1.	Aanbevelingen inzake het leiderschap	81
VIII.2.1.1.1.	Strategisch management	81
VIII.2.1.1.2.	Prestatiemanagement	82
VIII.2.1.1.3.	Management van waarden	82
VIII.2.1.1.4.	Management van professionals ..	83
VIII.2.1.2.	Aanbevelingen i.v.m. de informatiehuis- houding – Kennismanagement	84
VIII.2.1.3.	Aanbevelingen i.v.m. de werkprocessen – Procesmanagement	84
VIII.2.1.4.	Aanbevelingen i.v.m. de kwaliteitstevre- denheid – Kwaliteitsmanagement	84
VIII.2.2.	Een duidelijke, allesomvattende richtlijn inzake de informantenwerking	84
VIII.2.3.	Tegenprestatie voor bepaalde informanten	85
VIII.2.4.	Een wettelijke regeling voor burger-infiltratie	86
VIII.2.5.	Een samenwerkingsakkoord tussen politie- en inlichtingendiensten	86
VIII.2.6.	Aanstellingen als ‘veiligheidsonderzoeker’	87
VIII.2.7.	Aanpassing van de informatiepositie aan de noden van de bevoegde overheden inzake erkenningsaanvragen van geloofsgemeenschappen	87
VIII.2.8.	Supervisie in het kader van de analyse	88
VIII.3.	Aanbevelingen i.v.m. de doeltreffendheid van het toezicht	88
VIII.3.1.	Verhoor van gewezen leden van inlichtingendiensten en van het OCAD	88
	Bijlagen	89
	Bijlage A. Overzicht van de belangrijkste regelgeving m.b.t. de werking, de bevoegdheden en het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het OCAD (1 januari 2009 tot 31 december 2009)	89

Bijlage B. Overzicht van de belangrijkste wetsvoorstellen, wetsontwerpen, resoluties en parlementaire besprekingen m.b.t. de werking, de bevoegd- heden en het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het OCAD (1 januari 2009 tot 31 december 2009)	90
Bijlage C. Overzicht van interpellaties, vragen om uitleg en mondelinge en schriftelijke vragen m.b.t. de werking, de bevoegdheden en het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het OCAD (1 januari 2009 tot 31 december 2009)	92
Bijlage D. Advies van het Vast Comité I inzake het wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	99
Bijlage E. Advies van het Vast Comité I inzake het “wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten” zoals gestemd door de Senaat op 16 juli 2009.	109
Bijlage F. Standpunt van het Vast Comité I bij het “wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten” naar aanleiding van het verzoek van de voorzitter van de Commissie Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers d.d. 17 november 2009	124

LIJST MET AFKORTINGEN

ADIV	Algemene Dienst inlichting en veiligheid van de Krijgsmacht
AGG	Antiterroristische Gemengde Groep
BIM	Bijzondere inlichtingenmethoden
BIM-Wet	Wet van 4 februari 2010 betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten
B.S.	Belgisch Staatsblad
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CAF	<i>Common Assessment Framework</i>
CANVEK	Commissie van advies voor de niet-verspreiding van kernwapens
COM	Commissievergaderingen (Kamer of Senaat)
COSO	<i>Committee of sponsoring organizations of the treadway commission</i>
CSB	Centraal Signalementenblad
ERM	<i>Entreprise Risk Management</i>
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FOD	Federale overheidsdienst
Gedr. St.	Gedrukte Stukken van Kamer en Senaat
HRM	<i>Human Resource Management</i>
HUMINT	<i>Human intelligence</i>
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
I.V.	Integraal Verslag
K.B.	Koninklijk besluit
KB C&VM	Koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen
KB OCAD	Koninklijk besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging
KB VS	Koninklijk besluit van 5 december 2006 betreffende het algemeen bestuur en de ondersteuningscel van de Veiligheid van de Staat

Lijst met afkortingen

M.B.	Ministerieel besluit
MCI&V	Koninklijk besluit van 21 juni 1996 houdende oprichting van een Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid
MCIV	Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid
NVO	Nationale Veiligheidsoverheid
OCAD	Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse
PIT	Proces Implementatie Team
PLEN	Plenaire vergaderingen (Kamer of Senaat)
SIGINT	<i>Signals intelligence</i>
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden
Sv.	Wetboek van Strafvordering
Sw.	Strafwetboek
SWOT	<i>Strenghts, Weaknesses, Opportunities en Threats</i>
Vast Comité I	Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten
Vast Comité P	Vast Comité van Toezicht op de politiediensten
Vr. en Antw.	Schriftelijke vragen en antwoorden (Kamer of Senaat)
VSSE	Veiligheid van de Staat
W.Beroepsorgaan	Wet van 11 december 1998 houdende oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen
W.C&VM	Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen
W.I&V	Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst
WEP	Wetenschappelijk en economisch potentieel
W.OCAD	Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging
W.Toezicht	Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse

WOORD VOORAF

Het regeerakkoord van maart 2008 stelde dat *'ons land de strijd tegen het internationaal terrorisme zal intensifiëren. (...) Dat houdt in dat (...) een wettelijk kader aangenomen moet worden voor de bijzondere methoden van ontvangst en uitwisseling van gegevens van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en dit met respect voor de fundamentele rechten en vrijheden. Omdat het goede functioneren van de inlichtingendiensten bij dit alles essentieel is, zal de regering op basis van een audit nagaan of en hoe de werking kan verbeterd worden'*.

Het Vast Comité I werd zeer nauw betrokken bij deze doelstellingen uit het regeerakkoord. Het werd belast met de uitvoering van de audit en formuleerde het diverse adviezen over de ontwerp teksten die uiteindelijk leidden tot de Wet van 4 februari 2010 betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze twee opdrachten hebben dan ook in aanzienlijke mate het werkingsjaar 2009 bepaald.

Vooraf de eerste opdracht – die reeds was aangevat in het najaar van 2008 – impliceerde een grote investering van mensen en middelen in 2009. Deze *performance audit* had als doelstelling het 'hoe' van de activiteiten van de Veiligheid van de Staat te onderzoeken en te toetsen aan criteria van efficiëntie en effectiviteit. Het Vast Comité I zag zich daarbij geconfronteerd met een inlichtingendienst die op een kantelmoment verkeerde: het 'Strategisch Plan 2008-2012' werd geïmplementeerd en nieuwe statuten ingevoerd, de informatiehuishouding werd hertekend en hedendaagse managementprincipes deden gestaag hun intrede. Deze initiatieven kunnen alleen maar worden toegejuicht. Immers, het Vast Comité I is ervan overtuigd dat de Veiligheid van de Staat, maar ook de Algemene Dienst inlichting en veiligheid en het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, belang hebben bij een organisatie en sturing die beantwoordt aan de managementstandaarden van een doelmatige en doeltreffende overheidsdienst. Het eindrapport werd midden 2009 aan de twee opdrachtgevers (de Senaatscommissie belast met de begeleiding van het Vast Comité I en de minister van Justitie) toegezonden.

Daarnaast besteedde het Vast Comité I in 2009 intensief aandacht aan de bijzondere inlichtingenmethoden. In zijn aanbevelingen hamerde het Comité al ettelijke jaren op de dringende noodzaak om de inlichtingendiensten bijkomende bevoegdheden te verlenen en dit via een duidelijke wettelijke basis waarbij de nodige aandacht uitgaat naar de bescherming van de rechten en vrijheden van de burgers. In de aanloop naar een dergelijk wetgevend kader, kon het Vast Comité I

de hem wettelijk toegekende adviserende rol ten volle vervullen. Immers, artikel 33 W.Toezicht stelt dat *'het Vast Comité I (...) (...) op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de Senaat of van de bevoegde minister advies (mag) uitbrengen over een ontwerp van wet, van koninklijk besluit, van circulaire of over enig ander document waarin de beleidslijnen van de bevoegde ministers worden geformuleerd.'* Al in 2006 vroegen de toenmalige ministers van Justitie en Landsverdediging het Vast Comité I om advies over het 'Voorontwerp van wet betreffende de methodes voor de verzameling van gegevens door inlichtingen- en veiligheidsdiensten'. In 2009 werd met betrekking tot deze thematiek zelfs tot drie maal toe het advies van het Vast Comité I ingewonnen. Zo waren er eind januari 2009 het verzoek van de voorzitter van de commissie Justitie van de Senaat, in september 2009 de vraag van de minister van Justitie en ten slotte in november de vraag van de voorzitter van de Commissie Justitie van de Kamer. Net zoals bij zijn advies van 2006, inspireerde het Vast Comité I zich opnieuw op de considerans uit Aanbeveling 1713 (2005) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa: *'The need for security often leads governments to adopt exceptional measures. These must be truly exceptional as no state has the right to disregard the principle of the rule of law, even in extreme situations. At all events, there must be statutory guarantees preventing any misuse of exceptional measures'*. Het Vast Comité I is verheugd te kunnen constateren dat zijn omstandig geformuleerde adviezen hebben gewogen op het besluitvormingsproces, ook al werd niet met alle suggesties rekening gehouden.

Dit laatste, gepaard met de vaststelling dat nog talrijke andere aanbevelingen door de wetgevende en uitvoerende macht ter harte konden worden genomen, maken dat het Vast Comité I tevreden kan terugblikken op een succesvol werkingsjaar.

Guy Rapaille,
Voorzitter van het Vast Comité van Toezicht
op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

1 juni 2010

HOOFDSTUK I.

DE OPVOLGING VAN DE AANBEVELINGEN VAN HET VAST COMITÉ I EN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIES

Eén van de voornaamste taken van het Vast Comité I bestaat erin om aanbevelingen te formuleren die in het bijzonder betrekking hebben op de rechtmatigheid, de coördinatie en de doelmatigheid van het optreden van de twee Belgische inlichtingendiensten en van het OCAD. De aanbevelingen en vaststellingen uit het *Activiteitenverslag 2008* werden – zoals vereist door artikel 66bis §3 W.Toezicht – besproken in de gemeenschappelijke vergadering van de Begeleidingscommissies van het Vast Comité I en van het Vast Comité P. Deze vond plaats op 6 juli 2009.

In dit inleidende hoofdstuk wordt een overzicht geboden van de initiatieven die de wetgevende en de uitvoerende macht in 2009 namen en die in de lijn liggen van deze of eerdere aanbevelingen van het Vast Comité I en van de Begeleidingscommissies (I.1). Ten tweede wil het Vast Comité I in het bijzonder de aandacht vestigen op een eerder geformuleerde, maar nog niet geïmplementeerde aanbeveling (I.2).

I.1. INITIATIEVEN IN DE LIJN VAN DE DIVERSE AANBEVELINGEN

Het Comité wil geenszins de indruk wekken dat de hieronder opgenomen realisaties uitsluitend of hoofdzakelijk zijn verdienste zijn. Daarenboven is deze opsomming niet exhaustief en wordt er niet ingegaan op de initiatieven die in 2009 door de diverse overheden werden genomen maar die niet gerelateerd zijn aan een aanbeveling van het Vast Comité I of van de Begeleidingscommissies.

Ongetwijfeld het belangrijkste initiatief was de eigenlijke bespreking in het parlement van het in december 2008 ingediende 'Wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheids-

diensten'.¹ Vooreerst vonden talrijke suggesties die het Vast Comité I formuleerde in zijn drie adviezen, gehoor bij de regering en bij de parlementsleden.² Maar in de loop van de debatten werden ook een aantal amendementen ingediend die aanknoopten bij eerdere aanbevelingen van het Comité.

Zo hamerde het Vast Comité I reeds jaren op het feit dat het voor de uitoefening van zijn taak kennis zou moeten hebben van de richtlijnen van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid.³ De regering diende een amendement in om hieraan tegemoet te komen.⁴ De voorgestelde – en uiteindelijk ook gestemde⁵ – regeling bepaalt dat het Comité, op basis van een met redenen omklede aanvraag van zijn voorzitter, aan bestuurlijke overheden (zoals bijv. het Ministerieel Comité) de mededeling kan vragen van de reglementen, richtlijnen en documenten die van deze overheden uitgaan en die het Comité onontbeerlijk acht om zijn opdracht te kunnen volbrengen. De betrokken bestuurlijke overheden beoordelen vervolgens zelf of het relevant is om de gevraagde informatie mee te delen.

In zijn vorig activiteitenverslag had het Vast Comité I ook aangedrongen op een systeem van toezicht op of toetsing van de gevallen waarin het geheim van het onderzoek wordt ingeroepen door personeelsleden van inlichtingendiensten die worden verhoord.⁶ Zij beroepen zich hiervoor op artikel 48 § 2 W.Toezicht. Deze bepaling werd echter gewijzigd in die zin dat de leden van de inlichtingendiensten, van het OCAD en van zijn ondersteunende diensten verplicht zullen zijn geheimen waarvan zij kennis dragen aan het Comité bekend te maken. Indien deze geheimen betrekking hebben op een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek, moet het Vast Comité I hierover voorafgaandelijk overleg plegen met de bevoegde magistraat.

Ook wees het Vast Comité I er herhaaldelijk op dat het wettelijk kader inzake intercepties door de ADIV diende gewijzigd te worden.⁷ De bestaande regeling liet immers niet toe over te gaan tot een 'aftasting van de frequenties'. In 2009 werd, in het kader van de bespreking van het BIM-voorstel, een amendement ingediend om hieraan te verhelpen: in artikel 259*bis* Sw. moest ook het 'zoeken' naar communicatie (uitgezonden in het buitenland) worden ingeschreven.⁸ Deze regeling werd uiteindelijk ook gestemd en zal in de loop van 2010 in voege treden.⁹

¹ *Gedr. St.*, Senaat, 2008-2009, 4-1053/1.

² Zie hierover hoofdstuk III.1 en de bijlagen van onderhavig activiteitenverslag.

³ VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2006*, 136; *Activiteitenverslag 2007*, 3 en 78 en *Activiteitenverslag 2008*, 117.

⁴ *Gedr. St.*, Kamer, 2008-2009, 52-2128/6, 1.

⁵ De nieuwe regeling wijzigt art. 33, lid 2 W.Toezicht.

⁶ VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2008*, 6.

⁷ VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2007*, 58 en *Activiteitenverslag 2008*, 92.

⁸ *Gedr. St.*, Senaat, 2008-2009, 4-1053/6, 44.

⁹ Zie over de controle op de veiligheidsintercepties door de ADIV hoofdstuk IV.

Naast het 'Wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten' werd in 2009 ook een 'Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 11 en 12 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, ter verbetering van de embargoprocedure bij terreuralarm' ingediend.¹⁰ Drie van de aanbevelingen die het Vast Comité I formuleerde n.a.v. zijn onderzoek¹¹ naar het terreuralarm dat in december 2007 werd afgekondigd door het OCAD, lagen aan de basis van dit wetgevend initiatief. Ze hadden betrekking op de draagwijdte van de embargoprocedure voor het analysewerk van het OCAD, op de procedure bij een meningsverschil over het gebruik en de verspreiding van onder embargo aangeleverde informatie en op de controle op de toepassing van de embargoprocedure.¹²

In het kader van de zgn. 'gereserveerde dossiers' formuleerde het Comité de aanbeveling dat '*de Veiligheid van de Staat klare en eenduidige richtlijnen uitwerkt met betrekking tot de inwinning, de verwerking, de raadpleging (met inbegrip van de eventuele interne afscherming), de opslag en de archivering van gegevens van bepaalde categorieën van personen die bijzondere verantwoordelijkheden dragen of droegen*'.¹³ In een antwoord op een parlementaire vraag stelde de minister van Justitie dat '*de Veiligheid van de Staat (hem) telkens een waarschuwingsnota, geclassificeerd als geheim volgens de wet van 11 december 1998, ter informatie (zal) sturen voor een actief federaal parlementslid dat werd vermeld of is gelieerd met een specifieke materie in een dossier als onderdeel van informatie of als persoon het voorwerp uitmaakt van bedreigingen ten overstaan van zijn persoon of als een buitenlandse inlichtingendienst interesse betoont in hem*'.¹⁴ Op die wijze wordt reeds ten dele tegemoet gekomen aan de bekommernissen van het Vast Comité I.

In 2008 onderzocht Dienst Wetsevaluatie van de Senaat in welke mate de classificatiewetgeving tegenstelbaar is aan het parlementair toezicht.¹⁵ Ze kwam tot de conclusie dat de leden van de Begeleidingscommissie van de Senaat alleen toegang kunnen krijgen tot geclassificeerde gegevens, indien zij over de vereiste veiligheidsmachtiging beschikken. Daarom nam de Begeleidingscommissie in de loop van 2009 het initiatief om via een aanpassing van het Reglement van de Senaat aan deze situatie te verhelpen. In 2009 was deze wijziging nog niet gefinaliseerd.

Ten slotte moet melding worden gemaakt van het feit dat de VSSE in 2009 voor het eerst in haar bestaan een jaarverslag opstelde.¹⁶ Ook hierop had het Vast Comité I reeds lang aangedrongen.¹⁷

¹⁰ *Gedr. St.*, Senaat, 2009-2010, 4-1541/1.

¹¹ VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2008*, 9-22.

¹² VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2008*, 112-114.

¹³ VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2008*, 110-111.

¹⁴ I.V., Kamer, 2008-2009, 2 mei 2009, COM 555, 7 Vr. nr. 312, 12606, 12607 en 12901.

¹⁵ VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2008*, 6.

¹⁶ Zie www.staatsveiligheid.belgium.be/.

¹⁷ Zie bijv. VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2006*, 5.

Het Vast Comité I drukt dan ook zijn tevredenheid uit over het feit dat in de loop van het werkingsjaar 2009 talrijke aanbevelingen op verschillende niveaus ter harte konden worden genomen.

I.2. EEN HERNEMING VAN EEN EERDERE AANBEVELING

Artikel 35, 3°, W.Toezicht geeft het Vast Comité I de opdracht verslag te doen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan de Senaat *‘wanneer het vaststelt dat, bij het verstrijken van een termijn die het redelijk acht, geen gevolg werd gegeven aan zijn besluiten of dat de genomen maatregelen niet passend of ontoereikend zijn’*. Het Vast Comité I wenst van deze mogelijkheid alleen gebruik te maken indien het van oordeel is dat aanbevelingen die essentieel zijn voor de vrijwaring van fundamentele rechten, voor een optimale werking van de inlichtingendiensten en het OCAD of voor een goed functionerend toezicht, zonder aanwijsbare reden onbeantwoord zijn gebleven.

Het Comité vraagt bijzondere aandacht voor één thema dat aan belang zal winnen eens de inlichtingendiensten specifieke en uitzonderlijke methoden zullen mogen inzetten. Het betreft de informatiedoorstroming naar en de samenwerking met buitenlandse inlichtingendiensten. Het Vast Comité I was eerder¹⁸ al de mening toegedaan dat het *‘evident is dat een goede samenwerking met buitenlandse diensten in sommige domeinen onontbeerlijk is. Wel meent het Vast Comité I dat de wettelijke spelregels van deze samenwerking nader moeten worden omschreven. Zeker het toezenden van persoonsgegevens naar buitenlandse diensten moet expliciet worden geregeld. Het wetsontwerp waarbij de bijzondere inlichtingenmethoden zouden worden omschreven, lijkt hiertoe een uitgelezen kans’*. Deze delicate kwestie werd spijtig genoeg niet nader geregeld in de BIM-Wet. Dit klemt des te meer daar het Ministerieel Comité ter zake nog steeds geen richtlijn heeft uitgewerkt. Ook de administrateur-generaal van de VSSE wees op dit probleem bij de parlementaire bespreking van deze wet.¹⁹ De afwezigheid van dergelijke richtlijn maakt deze informatiedoorstroming immers discutabel vanuit legaliteitsoogpunt.

¹⁸ VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2006*, 132; *Activiteitenverslag 2007*, 73 en *Activiteitenverslag 2008*, 109.

¹⁹ *‘Het Ministerieel Comité kan richtlijnen uitschrijven voor de samenwerking met buitenlandse diensten. Dat is voorlopig nog niet het geval omdat de Staatsveiligheid vooral defensieve methodes aanwendt. Na het in werking treden van de nieuwe wet zal dat misschien wel noodzakelijk zijn.’* (Gedr. St., Kamer, 2009-2010, 2128/7, 188).

HOOFDSTUK II.

DE TOEZICHTONDERZOEKEN

In 2009 ontving het Vast Comité I vijftien klachten van particulieren. Vier daarvan resulteerden in de opening van drie toezichtonderzoeken (twee klachten leidden tot één onderzoek). Aan tien klachten werd geen gevolg gegeven omdat zij – na een verificatie van een aantal gegevens – kennelijk niet gegrond waren (art. 34 W.Toezicht) of omdat het Comité onbevoegd was voor de opgeworpen vraag. In die laatste gevallen werden de klagers zo mogelijk doorverwezen naar de bevoegde instantie.

Naast de drie onderzoeken op basis van klachten, opende het Vast Comité I nog zes andere toezichtonderzoeken: vier op eigen initiatief en twee op verzoek van de voorzitter van de Senaat. Drie van deze onderzoeken – die betrekking hadden op een aspect van de werking van het OCAD – werden conform de Toezichtwet van 18 juli 1991 samen met het Vast Comité P geopend en gevoerd.

In 2009 werden ook negen toezichtonderzoeken afgesloten. Daarnaast werden in diverse andere dossiers onderzoeksverrichtingen gesteld. In wat volgt, worden eerst de afgesloten toezichtonderzoeken toegelicht (II.1 tot II.9). Daarna volgt een opsomming en een korte situering van de onderzoeken waar in de loop van het werkingsjaar 2009 betekenisvolle onderzoeksactiviteiten werden verricht maar die nog niet konden worden afgesloten, en van de onderzoeken die in 2009 werden opgestart (II.10).

II.1. EEN *PERFORMANCE AUDIT* BIJ DE VEILIGHEID VAN DE STAAT

II.1.1. DE OPDRACHT

Het regeerakkoord²⁰ van maart 2008 stelde dat *‘ons land de strijd tegen het internationaal terrorisme zal intensifiëren. Zij waarborgt een goede werking van het Coördinatieorgaan voor de analyse van de dreiging (OCAD) en een doorstroming van de informatie naar de gerechtelijke autoriteiten om daar, samen met het parlement, toe te zien op een correcte informatieuitwisseling tussen de diverse diensten.*

²⁰ *Gedr. St., Kamer, 2007-2008, 20/2, 42-43.*

Het toezicht hierop moet structureel georganiseerd worden. Dat houdt in dat de wetgeving op de bijzondere opsporingsmethoden dringend aangepast en dat een wettelijk kader aangenomen moet worden voor de bijzondere methoden van ontvangst en uitwisseling van gegevens van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en dit met respect voor de fundamentele rechten en vrijheden. Omdat het goede functioneren van de inlichtingendiensten bij dit alles essentieel is, zal de regering op basis van een audit nagaan of en hoe de werking kan verbeterd worden’.

Deze laatste intentie – namelijk op basis van een audit nagaan of en hoe de werking van de inlichtingendiensten verbeterd kan worden – werd bevestigd en herhaald in de algemene beleidsnota van de minister van Justitie²¹, evident enkel voor wat betreft de onder zijn bevoegdheid behorende VSSE.

Naar aanleiding van de bijeenkomst eind mei 2008 van de Senaatscommissie belast met de begeleiding van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, werd door de minister van Justitie beslist om voor de uitvoering van de audit een beroep te doen op het Vast Comité I. De Senaatscommissie sloot zich aan bij deze lastgeving en werd hierdoor mede-opdrachtgever. In september 2008 vatte het Comité de *performance audit* aan met als doelstelling ‘*het ‘hoe’ van de activiteiten van de Veiligheid van de Staat te onderzoeken en te evalueren aan criteria van efficiëntie en effectiviteit.*’²²

II.1.2. DE VIER CENTRALE THEMA’S

De minister van Justitie formuleerde nadien een aantal zeer precieze vragen, die door het Vast Comité I vervolgens in vier thema’s werden gegroepeerd.

Vooreerst kreeg het aspect leiderschap bijzondere aandacht. Daarin kwamen volgende vragen aan bod: Op welke manier wordt bij de VSSE leiding gegeven en dit in functie van de beleidsdoelstellingen van de organisatie? Houdt de leiding rekening met de specifieke competentieniveaus van haar medewerkers? Hoe wordt getracht vanuit een perspectief van competentie management de leiding naar de medewerkers continu te optimaliseren? Hoe wordt een strategisch personeelsbeleid gevoerd om op die wijze de doelstellingen van de organisatie na te streven?

Vervolgens was de informatiehuishouding van de VSSE aan de orde en dienden volgende aspecten te worden behandeld: Hoe worden de principes van beschikbaarheid, bereikbaarheid en permanentie van informatie en medewerkers gegarandeerd? Hoe is het gesteld met de snelheid en flexibiliteit van de informatie en van de medewerkers? Hoe is bijvoorbeeld de dienstregeling opgebouwd ten einde een snelle, performante en continue dienstverlening te kunnen verlenen?

²¹ *Gedr. St.*, Kamer, 2007-2008, 995/3, 27-28.

²² *Idem.*

Ten derde werden de werkprocessen onderzocht: Wordt er efficiënt omgegaan met de doorstroom en de verwerking van de informatie? Zijn deze werkprocessen in kaart gebracht en geoptimaliseerd in functie van een duidelijke visie?

Ten slotte werden een aantal aspecten van de kwaliteitstevredenheid belicht: Zijn er systemen om de tevredenheid van klanten en medewerkers over de in- en output van informatie te meten? Zijn de Belgische klanten van de VSSE – zoals bijv. de politieke, politionele en gerechtelijke overheden – tevreden? Welke elementen kunnen worden aangereikt tot verbetering van de opvolging ervan? Is de VSSE zelf tevreden over de informatie die zij van haar binnen- en buitenlandse klanten mag ontvangen?

II.1.3. DE GEHANTEERDE METHODOLOGIE

II.1.3.1. *Het normenkader*

In de audit werd – zoals het de gewoonte is bij een *performance audit* – vertrokken van normen²³ over het doeltreffend en doelmatig functioneren van een organisatie, *in casu* de VSSE als overheidsdienst. De focus lag op het beheersniveau (m.a.w. de organisatie in enge zin) en niet op het beleidsniveau (de beleidsmatige omkadering waarbinnen de VSSE functioneert). Wat het ‘beheer’ betreft, verwachtte het Vast Comité I dat bij de VSSE de juiste beheersmaatregelen werden getroffen om redelijke zekerheid te krijgen dat haar doelstellingen worden gerealiseerd. Betreffende de ‘prestaties’ mocht worden verwacht dat er een kwaliteitsbewustzijn aanwezig is bij de VSSE en dat de belanghebbenden – zowel intern de VSSE als daarbuiten – tevreden zijn van de kwaliteit van de geleverde diensten. Het Vast Comité I opteerde om te onderzoeken of de algemene voorwaarden omtrent aansturing en beheersing van de organisatie vervuld waren, alsook om na te gaan in welke mate er tevredenheid heerste over de geleverde prestaties.

Om te komen tot een oordeel (‘goed’, ‘zwak’...) door vergelijking van een feit (‘wat is’) met een norm (‘wat zou moeten zijn’) worden doorgaans ‘raamwerken’ gebruikt. Echter, een specifiek raamwerk waarin theoretisch wordt onderbouwd

²³ Normen kunnen worden geordend in verschillende rubrieken:

- Normen in verband met het functioneren (van de overheid): deze normen worden verder onderverdeeld in normen met betrekking tot *beheer* (wat zich afspeelt binnen een organisatie: primaire, ondersteunende en managementactiviteiten) en *beleid* (reglementering, budget, beleidsdoelstellingen...). Bij *beheer* wordt gefocust op overheidsmanagers, bij *beleid* wordt gefocust op politici;
- Normen in verband met resultaten van overheidsbeleid: deze normen worden verder onderverdeeld in normen met betrekking tot prestaties (*output*) en effecten (*outcome* of doelbereiking);
- Normen in verband met de verantwoording van ministers jegens het parlement.

Zie hierover: V. PUT, *Met welke bril kijken auditors naar de werkelijkheid?*, die Keure, Brugge, 2006, 14.

hoe een (Belgische) inlichtingendienst moet worden beheerd teneinde efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van de werking te kunnen garanderen, bestaat (vooralsnog) niet. Vandaar dat het Vast Comité I koos om bij het opzetten van het onderzoek in eerste instantie het CAF-model²⁴ te gebruiken als raamwerk. Het model werd immers al door de VSSE zelf gebruikt in 2003 teneinde de knelpunten in de werking van de buitendiensten vast te kunnen stellen en te verbeteren. Het CAF-model liet het Comité toe om de factoren te identificeren die aan bod dienden te komen in het onderzoek en om de vragenlijsten op te stellen die werden gebruikt voor de bevraging van het personeel. Een ander raamwerk dat in de loop van het onderzoek mee werd opgenomen als referentiekader, is de ‘Leidraad Interne Controle Organisatiebeheersing’ welke wordt gehanteerd binnen de Vlaamse overheid. De leidraad leek nuttig voor het verzamelen van de informatie en het trekken van conclusies aangezien de klemtoon hier ligt op ‘organisatiebeheersing’. De organisatorische randvoorwaarden worden er meer gedetailleerd uitgewerkt dan in het CAF-model. Ook verenigt de leidraad de thema’s van het COSO- en ERM-model²⁵ en de principes van deugdelijk overheidsbestuur. Deze raamwerken leveren de theoretische onderbouw voor een efficiënte, effectieve, kwaliteitsvolle en ethische organisatie(beheersing).

Daarnaast werd de bestaande situatie ook getoetst aan diverse Belgische wettelijke normen die betrekking hebben op het beheer, de opdrachten, de bevoegdheden, de prestaties... van de VSSE.

Er werd gekozen voor een benadering vanuit een zakelijk en een menselijk perspectief. Dat betekent dat de VSSE niet alleen werd beschouwd als een rationele, doelgerichte organisatie (met de focus op o.a. planning en controle, organisatiestructuur, procedures...), maar dat ook de menselijke dimensie niet werd vergeten (cultuur, communicatie, betrokkenheid van het personeel...). Tevens was de benadering zowel substantief als systematisch van aard. Er werd met andere woorden niet alleen gekeken wat de prestaties zijn en of er tevredenheid was over de geleverde diensten, maar ook of er geen systemische tekortkomingen waren die mogelijkkerwijs disfuncties konden veroorzaken.

²⁴ Het *Common Assessment Framework (CAF)* is een kwaliteitsinstrument dat specifiek werd ontwikkeld voor organisaties in de publieke sector en wordt aangeboden als een hulpmiddel voor overheidsadministraties in de Europese Unie om technieken inzake kwaliteitsmanagement te begrijpen en te gebruiken. Het hoofddoel van het CAF is het verschaffen van een eenvoudige, gebruiksvriendelijke structuur waardoor overheidsinstellingen zichzelf kunnen evalueren.

²⁵ Het *Committee of sponsoring organizations of the treadway commission (COSO)* is een managementmodel dat is bedoeld om aan organisaties een uniform en gemeenschappelijk referentiekader voor interne controle aan te bieden en om het management te ondersteunen bij de verbetering van het interne controlesysteem. Het *Enterprise Risk Management (ERM of COSO II)* is een uitbreiding van het COSO interne controle raamwerk.

II.1.3.2. Methodologie

De *performance audit* werd voorbereid en uitgevoerd met een maximale inachtnaam van de *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience*.²⁶ Het onderzoek omvatte de volgende stappen:

- het uitwerken van instrumenten om gegevens te verzamelen (vragenlijsten, interviewschema's...);
- het daadwerkelijk verzamelen van gegevens en het verifiëren van de juistheid en volledigheid ervan;
- het analyseren van gegevens, hetzij kwantitatief, hetzij kwalitatief;
- de confrontatie van de verzamelde feiten met de normen, om te komen tot een beoordeling;
- het opstellen van een *draft* rapport en het toezenden ervan aan de geauditeerde²⁷;
- het aanpassen van het *draft* rapport n.a.v. de onderbouwde opmerkingen van de geauditeerde;
- het formuleren van aanbevelingen.

In de audit werd geopteerd voor een combinatie (methodische triangulatie) van verschillende onderzoeksmethoden, met daarbij o.a. de nadruk op formeel gestructureerde schriftelijke vragenlijsten. De gegevensverzameling en -analyse vond plaats aan de hand van een exhaustief documentenonderzoek, een systematische bevraging – zowel schriftelijk (met een vragenlijst) als mondeling (*face-to-face* interviews, focusgroepen, interviews met externe belanghebbenden...) – en controle ter plaatse. De resultaten van de schriftelijke enquête, waarbij zowat alle leidinggevende en niet-leidinggevende medewerkers van de VSSE werden bevraged, werden als representatief omschreven conform de gangbare methodologie (responsgraad leidinggevend 84%, responsgraad niet-leidinggevend 47%).

De bevraging werd eind april 2009 afgesloten. Alle vermelde gegevens dateerden van vóór deze datum waardoor niet steeds rekening gehouden kon worden met gebeurlijke wijzigingen die ingevoerd of gedocumenteerd werden in de tussenliggende periode gevormd door deze datum en het ogenblik van het verschijnen of vrijgeven van het auditrapport.²⁸

²⁶ Zie www.intosai.org.

²⁷ Deze gelegenheid werd door de VSSE aangegrepen om onder meer gewag te maken van een aantal externe factoren (beperkte autonomie, rekruteringsproblemen, personeelstekort) die een invloed zouden hebben op de resultaten van deze audit. Voornoemde externe factoren gingen de focus van deze audit evenwel te buiten.

²⁸ Een audit is een feedbackmechanisme en gaat over het verleden, vindt *ex-post* plaats: auditeren is inherent retrospectief. Het beoordelen van voorgenomen beleid (waarin de potentiële effectiviteit, uitvoerbaarheid e.d. wordt ingeschat van nog niet bestaand beleid) is dus geen audit (V. PUT, o.c., 2006, 26).

Het Vast Comité I heeft bijzonder veel tijd en personele middelen geïnvesteerd in dit toezichtonderzoek. Er werd een uitgebreide onderzoeksequipe gevormd waarbij leden van het Comité, van zijn Dienst Enquêtes en van het administratief kader intensief samenwerkten. Diverse personeelsleden waren gedurende die periode *quasi* exclusief belast met het uitvoeren van de audit.

II.1.4. DE PERFORMANCE AUDIT

Zoals boven vermeld, werden vier grote thema's aangekaart: het leiderschap, de informatiehuishouding, de werkprocessen en ten slotte de kwaliteitstevredenheid. In wat volgt worden de voornaamste onderzoeksresultaten weergegeven.²⁹

II.1.4.1. *Het leiderschap*

Vooreerst werd getracht een antwoord te bieden op de vraag op welke manier leiding werd gegeven bij de VSSE. Voor de definitie van leiderschap werd teruggegrepen naar deze zoals gehanteerd in het CAF-model 2006, te weten: *'Leiderschap is de manier waarop leiders bijdragen tot de ontwikkeling en het bereiken van de missie en visie van de organisatie. Het toont aan hoe zij waarden ontwikkelen voor succes op lange termijn en die implementeren via gerichte acties en gedragingen. Het geeft aan hoe leiders persoonlijk betrokken zijn bij het ontwikkelen, implementeren en evalueren van het managementsysteem en toont hoe organisaties permanent gericht zijn op verandering en innovatie. Leidinggevendenden nemen de functies van leiderschap op naargelang hun niveau van verantwoordelijkheid.'*

In het kader van het thema 'leiderschap' werd in het bijzonder aandacht besteed aan diverse vormen van management (strategisch, risico-, cultuur- en communicatiemanagement) en aan de organisatiestructuur. Ook werd, op verzoek van de minister van Justitie, een antwoord geboden op vragen als *'Houdt de leiding rekening met de specifieke competentieniveaus van haar medewerkers?'*, *'Hoe tracht men vanuit een perspectief van competentie management de leiding naar de medewerkers continu te optimaliseren?'*, of nog *'Hoe wordt strategisch personeelsbeleid gevoerd om de doelstellingen van de organisatie na te streven?'*

II.1.4.1.1. Het strategisch management

Uit de audit bleek dat de VSSE de principes van strategisch management³⁰ toepaste, zonder dat dit evenwel reeds voldoende verankerd was in al haar bestu-

²⁹ In juli 2009 werd aan de opdrachtgevers gerapporteerd aan de hand van een niet-geclassificeerd verslag (Deel I, 40 p.) en een 'Vertrouwelijk (Wet 11/12/1998)' geclassificeerd verslag (Deel II, 189 p.).

³⁰ Strategisch management is het proces waarbij het topmanagement van het bedrijf de langetermijnaanpassing van het bedrijf aan de omgeving verzekert door (1) een aangepaste strategi-

rende processen. Zowel in de fase van de strategieformulering, de strategie-implementatie als de strategie-evaluatie kwam dit naar voor.

Zo kon worden vastgesteld dat de *strategieformulering* niet tijdig en niet voldoende gestructureerd gebeurde. Onderstaande elementen staafden deze conclusie:

- de directie schreef in het geclassificeerde ‘Strategisch Plan 2008-2012’ haar missie, visie, lange-termijn- en korte-termijndoelstellingen neer;
- pas in mei 2009, bij de totstandkoming van het operationeel plan, konden de belanghebbenden binnen de organisatie vernemen wat de concrete voornemens, intenties, objectieven en doelen van de VSSE waren die de directie op korte termijn (januari-december 2009) wenste te realiseren. Deze vertraging werd veroorzaakt door de laattijdige redactie en goedkeuring van het ‘Strategisch Plan 2008-2012’, die was voorzien voor begin 2008 en maar pas werd gefinaliseerd in oktober 2008;
- de VSSE liet na om het actieplan voor 2008 op te stellen. Voor 2009 werd er geen formeel actieplan in de zin van artikel 3 van het Koninklijk besluit van 5 december 2006 betreffende het algemeen bestuur en de ondersteuningscel van de VSSE (KB VS) voorgelegd. Wel beschikte de VSSE over de belangrijkste elementen waaruit een dergelijk actieplan moet worden opgebouwd (m.n. strategische doelstellingen, een personeelsplan, een raming van de budgettaire noden, algemene regels voor het functioneren van de organisatie en het goed functioneren van de diensten) zodat de dienst tegemoet kwam aan de geest van deze bepaling. Enkel de evaluatie van de ondersteuningscel ontbrak vooralsnog;
- de directie hield bij de strategieformulering te weinig rekening met de implementatievereisten. Sommige doelstellingen voldeden niet steeds aan één of meerdere SMART-criteria³¹;
- de directie van de VSSE was van oordeel dat het formuleren van inspirerende en ambitieuze doelstellingen geen nutteloze oefening was, zelfs indien de dienst niet over de middelen beschikte om de vooropgestelde doelstellingen te realiseren³²;
- inzake de factoren noodwendig voor de effectieve realisatie van het geplande, lag de bekommernis van de leiding van de VSSE voornamelijk bij het beschikbaar zijn van de nodige budgetten en minder bij het voorhanden zijn van een draagvlak ervoor binnen de organisatie;

sche analyse, (2) een geëigende strategieformulering, (3) de passende implementatie van de strategie en ten slotte (4) een permanente evaluatie van zijn werking.

³¹ Specifiek (de doelstelling moet eenduidig zijn), Meetbaar (onder welke meetbare, observeerbare voorwaarden of vorm is het doel bereikt), Aanvaardbaar (gaat de doelgroep en/of het management deze doelstelling accepteren), Realistisch (de doelstelling moet haalbaar zijn) en Tijdsgebonden (wanneer moet het doel bereikt worden).

³² Het Vast Comité I deelde deze mening niet. Zie ook M. HEIDE, K. GRONHAUG, en S. JOHANNESSEN, “Exploring barriers to the successful implementation of a formulated strategy”, *Scandinavian Journal of Management*, 2000, 18 (2): 217-231.

- het directiecomité voldeed aan de reglementair opgelegde eisen inzake de frequentie van zijn vergaderingen en vroeg het advies van de ondersteuningscel over elk specifiek vraagstuk met betrekking tot de materies bedoeld in artikel 3 KB VS die hun competenties betroffen. Het directiecomité deed een beroep op de expertise van de leden van de ondersteuningscel om het strategisch plan en het operationeel plan op te stellen. De leden van de ondersteuningscel konden alle nuttige documenten raadplegen, hadden toegang tot de gegevensbanken van de organisatie en konden een beroep doen op de deskundigheid van andere personeelsleden. Daarnaast werd hen de nodige hulp op administratief, materieel en personeelsvlak verschaft;
- kort na hun aanstelling in mei 2007, kregen de leden van de ondersteuningscel de opdracht om een strategisch plan op te stellen. Het Vast Comité I kon vaststellen dat de leden van de ondersteuningscel in het proces van strategieformulering een ruimere rol werden toebedeeld door de directie dan de taak die hen door het KB VS wordt opgedragen. Immers werden zij elk belast met de daadwerkelijke redactie van een (deel)ontwerp van het strategisch plan, daar waar hun inbreng luidens artikel 6 van het voormelde Koninklijk besluit er een is van collegiale adviesverlening. Het Koninklijk besluit voorziet expliciet dat het strategisch plan moet worden opgesteld door het directiecomité;
- de sturing van de ondersteuningscel door de directie verliep niet adequaat. De concrete samenwerkingsprocessen tussen de ondersteuningscel en de directie werden niet beschreven en verliepen informeel en ongestructureerd. Het Vast Comité I deed opmerken dat de experts, ondanks hun professionele ervaring, weinig of geen concrete ervaring hadden met het functioneren van een inlichtingendienst. Dit gold evenwel niet voor de (toenmalige) expert in management – de belangrijkste partner voor de directie in deze materie – aangezien deze expert reeds enkele jaren vanuit zijn competentie nauw samenwerkte met de VSSE;
- de lange duurtijd voor het realiseren van het ‘Strategisch Plan 2008-2012’ leek het Vast Comité I een gevolg te zijn van de gekozen werkwijze;
- de methodologische onderbouw van het strategisch plan noch de preliminaire analyse werden afdoende gestructureerd noch centraal gedocumenteerd;
- wat de betrokkenheid betrof van het personeel bij de totstandkoming van het strategisch plan, stelde het Vast Comité I vast dat bij de leidinggevendenden maar de helft van de respondenten aangaf hierin geconsulteerd te zijn.

Wat betreft de strategie-implementatie, moest worden vastgesteld dat deze met vertraging gebeurde. Zo kon worden geconstateerd dat in april 2009 de operationele doelstellingen voor 2009 nog niet waren vertaald naar de verschillende organisatieonderdelen. Ook voor de directeur van de operaties en de directeur van de analyse werden er nog geen doelstellingen neergeschreven. De doelstellingen voor de afdelingscommissarissen verantwoordelijk voor een bijzondere eenheid wer-

den dan weer niet aangepast aan het strategisch plan. Er was slechts sprake van één algemeen communicatie-initiatief om het strategisch plan en de strategische en de operationele doelstellingen van de organisatie ter kennis te brengen van de interne belanghebbenden. Er werd daartoe – ondanks de opmerkingen van het CAF 2003 – genoeg genomen met het klassieke communicatiekanaal, nl. de verspreiding via de interne mail. Sensibilisering vond niet plaats en het strategisch plan werd niet in beide landstalen ter beschikking gesteld. Deze beperkte communicatie betreffende het strategisch plan bevorderde het zich eigen maken van de doelstellingen door het personeel niet. Op het ogenblik van de bevraging van de leidinggevenden bleek dat één op vijf de operationele doelstellingen onvoldoende of zelfs helemaal niet kende.

Ook bleek uit de audit dat de *strategie-evaluatie* nog niet was uitgewerkt. Immers, er bestond geen algemeen meet- en opvolgingssysteem dat de VSSE in staat stelde het geheel van de doelstellingen opgenomen in het 'Strategisch Plan 2008-2012' op een efficiënte wijze op te volgen. Het directiecomité stond nochtans achter het principe van een meet- en opvolgingssysteem en besliste een *Balanced Scorecard* (BSC)³³ te implementeren in 2009. De voorbereidingen hiertoe waren aan de gang. De directie vertrouwde voor de opvolging van de doelstellingen van het strategisch plan hoofdzakelijk op de informatie die haar via de leidinggevenden en het middenkader bereikte. De rapportering vond op informele wijze plaats, hetzij op het wekelijkse overleg op het niveau van het directiecomité, hetzij in de dagelijkse contacten tussen de leidinggevenden en hun medewerkers.

II.1.4.1.2. Het risicomanagement

Het Vast Comité I kon vaststellen dat binnen de VSSE diverse werkwijzen bestonden om risico's te onderkennen, te evalueren en te beheersen. De risico-identificatie gebeurde evenwel nog te fragmentair, waarbij een te enge invulling werd gegeven aan het begrip 'risico'. Ook kon worden vastgesteld dat de verantwoordelijkheid voor het risicomanagement verspreid was over een aantal functies binnen de organisatie. Verder bleek dat geïdentificeerde risico's werden geëvalueerd en gerapporteerd met het oog op het treffen van de nodige beheersmaatregelen, maar dat het soms schortte aan de opvolging en de uitvoering van remediërende beslissingen. Dit was volgens de VSSE te wijten aan een gebrek aan tijd en personele middelen.

II.1.4.1.3. Het cultuurmanagement

De VSSE schonk nog te weinig aandacht aan het uitdragen van waarden en normen in de organisatie. De directie nam te weinig diepgaande initiatieven om een

³³ *Balanced Scorecard* is een systeem om de prestaties van de organisatie (of organisatie-eenheden) te meten en na te gaan in welke mate de vooropgestelde doelstellingen al dan niet werden behaald.

veralgemeend positief arbeidsklimaat te garanderen. Ook kon tijdens de auditfase worden vastgesteld dat:

- er sinds enkele jaren een handvest van het personeel bestaat;
- de effectieve invoering van de deontologische code werd verwacht;
- er voor de houding en het gedrag van leiders, managers en medewerkers inzake teamwerk en leiderschap geen richtlijnen bestonden;
- er nog geen sprake was van een algemeen positief arbeidsklimaat binnen de organisatie. Uit de contacten van het Vast Comité I met verschillende personeelsleden bleek dat een deel van het personeel de visie, de leiding, de communicatie (waaronder *feedback*) en het personeelsbeheer afwezig dan wel minstens zwaar deficiënt noemde, hetgeen zich vertaalde in een gebrek aan vertrouwen in het directiecomité. Het directiecomité stelde dat twee initiatieven genomen in juni 2008 met het oog op een betere coördinatie³⁴, indirect een positief arbeidsklimaat zouden stimuleren. Aangezien die initiatieven pas in april 2009 ook in maatregelen uitmondde, was het nog voorbarig om te kunnen oordelen of zij de beoogde effecten genereerden op het arbeidsklimaat. Het Vast Comité I was evenwel van oordeel dat de initiatieven te weinig ingrijpend waren om een betekenisvolle stimulans te bewerkstelligen. Signalen in die richting werden ook opgevangen gedurende de bevraging van de focusgroepen. Van inspanningen om de specifieke relationele problemen te ontmynen tussen de directie van de analysediensten en haar medewerkers, werden geen aanwijzingen gevonden. In het kader van het ‘Strategisch Plan 2008-2012’ kondigde de directie aan dat er werk zou gemaakt worden van een specifiek statuut voor de leden van de binnendiensten, gelijkaardig aan dat van de buitendiensten. Dit zou – volgens de directie – tot een verbetering van het werkklimaat moeten leiden.

II.1.4.1.4. De organisatiestructuur

Het structureren van de organisatie en het aanpakken van projecten was, zo bleek uit de audit, voor verbetering vatbaar. De leiding van de VSSE deed inspanningen om de coördinatiemechanismen te optimaliseren, maar pakte het wegwerken van de compartimentering tussen de binnen- en buitendiensten nog onvoldoende aan. Het Vast Comité I concludeerde verder het volgende:

- er was een organigram van de volledige organisatie en van de verschillende deelentiteiten – behalve tijdelijke (alhoewel soms *quasi* permanente) werkvormen – aanwezig en er werd in het vooruitzicht gesteld om het organigram op een actievere manier te communiceren aan alle personeelsleden via een bedrijfstoepassing;

³⁴ Enerzijds het initiatief ter verbetering van de coördinatie tussen de binnen- en de buitendiensten; anderzijds de coördinatie tussen de buitendiensten en de provincieposten.

- de organisatiestructuur werd regelmatig herzien met het oog op de optimalisatie ervan;
- de directie peilde evenwel bij haar personeel nog in onvoldoende mate of er noodzaak was om de organisatiestructuur effectief aan te passen;
- de niveaus, functies, verantwoordelijkheden en bevoegdheden werden gedefinieerd;
- voor de afdelingscommissarissen verantwoordelijk voor een bijzondere eenheid werden er evenwel nog geen functiebeschrijvingen opgemaakt;
- uit de enquête bij het personeel bleek dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hen soms nog onvoldoende bekend waren;
- de taken werkelijk uitgevoerd door de leidinggevendenden kwamen – zo bleek uit de steekproef – overeen met de taken die vermeld stonden in de functiebeschrijvingen;
- er was een aanzet tot verbetering van de coördinatiemechanismen, maar gelet op de bestaande structuur, waarbij de analysediensten en de buitendiensten gecompartmenteerd functioneren, diende het Vast Comité I te concluderen dat de vereiste coördinatiemechanismen nog onvoldoende gerealiseerd waren. Het Comité was de mening toegedaan dat de twee initiatieven tot verbetering³⁵ ten spoedigste verder uitgebouwd moesten worden;
- er werden diverse projecten opgezet binnen de VSSE, maar deze werden niet steeds uitgewerkt volgens een onderbouwde project-managementmethodologie.

II.1.4.1.5. Het communicatiemanagement

Ook het gevoerde communicatiemanagement werd onder de loep genomen. Daaruit bleek dat het beheer van de communicatiestromen binnen de VSSE meer adequaat kon. Er werden wel waardevolle initiatieven genomen (de VSSE schreef haar visie omtrent interne communicatie neer in het ‘Strategisch Plan 2008-2012’, een communicatiecel werd opgericht, een verantwoordelijke voor de communicatie werd aangesteld en diens taken en verantwoordelijkheden werden duidelijk beschreven, de operationele doelstellingen op het vlak van externe communicatie werden neergeschreven...), maar ook werden een aantal verbeterpunten genoteerd. Zo was er bijv. geen formeel communicatieplan. Ook was volgens een belangrijk deel van het personeel de communicatie van de hiërarchie met het personeel – omtrent veranderingsinitiatieven binnen de VSSE – nog ondermaats. Voor de communicatie met de interne belanghebbenden maakte de VSSE, naast *face-to-face* communicatie, *quasi* uitsluitend gebruik van een bedrijfstoepassing. Ter verbetering en uitbreiding van dat systeem was een tweede bedrijfstoepassing in de maak om de interne communicatie te verzorgen. Voor wat betreft de externe

³⁵ *Idem.*

communicatie werden de kanalen en instrumenten neergeschreven, maar de resultaten ervan waren vooralsnog weinig zichtbaar.

II.1.4.1.6. De HRM-doelstellingen en instrumenten

Er kon worden vastgesteld dat de VSSE in haar strategisch en operationeel plan neerschreef welke haar belangrijkste uitdagingen zijn m.b.t. *human resource management* (HRM). Uit de bevraging in het kader van de audit – gerealiseerd een maand na de interne verspreiding van het ‘Strategisch Plan 2008-2012’ – bleek dat het leidinggevend personeel bij de VSSE zich nog onvoldoende geïnformeerd achtte over de strategie van de organisatie om de competenties van het personeel te ontwikkelen op lange of korte termijn.

Wat betreft de HRM-instrumenten, kon uit de audit worden afgeleid dat de VSSE personeelsplannen opmaakte, maar de aangestelde verantwoordelijken voor het personeelsbeheer verklaarden zich zelf niet in te laten met de opvolging, de evaluatie en de bijsturing van de doelstellingen inzake HRM. Wel werd het personeelsplan jaarlijks aangepast in functie van het personeelsverloop en de operationele noden.

II.1.4.1.7. Het competentie management

De VSSE schreef de noodzakelijke competenties neer in functieprofielen en -beschrijvingen voor alle functies bij de buitendiensten en voor sommige ervan bij de analysediensten. Wat betreft het personeel van de algemene diensten werden de nodige competenties, specifiek voor de VSSE, niet uitgewerkt.

II.1.4.1.8. De vorming van het personeel

Ook de vorming van het personeel was in deze *performance audit* aan de orde. Zo bleek dat er nog geen vormingsplan werd uitgewerkt dat tot doel had de aanwezige en de gewenste competenties maximaal op elkaar af te stemmen. Voor de buitendiensten werd een duidelijke visie ter ontwikkeling van de competenties gedefinieerd, als gevolg van de inwerkingtreding van de vigerende wetgeving. Tevens kon worden vastgesteld dat:

- het ambitieuze vormingssysteem voor de buitendiensten op termijn zeker een meerwaarde kan vormen. Niettemin zal de dienst ‘vorming en ontwikkeling’ zijn talrijke opdrachten slechts kunnen uitvoeren indien deze over voldoende omkaderingspersoneel beschikt. De directie was zich daarvan duidelijk bewust, getuige het ‘Strategisch Plan 2008-2012’ dat voorziet in een versterking/uitbreiding van de dienst ‘vorming en ontwikkeling’. De dienst had voor de buitendiensten prioriteiten inzake vorming vastgelegd, maar de aanpak was niet planmatig aangestuurd;

- voor de binnendiensten was er geen sprake van een planmatige aanpak van de opleidingen. Voor de analisten is inzake vorming de wetgeving en reglementering ten behoeve van de federale ambtenaren van toepassing. Deze wetgeving is op zich niet toereikend en bemoeilijkt de intenties om de analisten een specifieke vorming te geven, aangepast aan de noden van de VSSE op het vlak van de analyse. De evolutie naar een geharmoniseerd statuut voor de verschillende diensten van de VSSE zou tevens toelaten makkelijker een algemene vormingspolitiek voor al deze diensten te ontwikkelen;
- voor het administratief personeel van de algemene diensten van de VSSE, leek de wetgeving van toepassing op de federale ambtenaren wel voldoende om de nodige aangepaste vormen toe te laten.

II.1.4.1.9. De ontwikkeling van leidinggevende capaciteiten

Bij de buitendiensten dient het leidinggevend personeel sinds 1999 opleidingen te volgen om leidinggevende capaciteiten verder te ontwikkelen. Sinds het in voege treden van het nieuwe statuut was deze materie gereglementeerd.

Bij de binnendiensten (analisten en algemene diensten) was er geen informatie beschikbaar over de opleidingen die de leidinggevend genoten om hun leiderschapskwaliteiten te ontwikkelen. Toch bleek dat de leidinggevend op regelmatige tijdstippen *feedback* over hun manier van leidinggeven kregen. Op het ogenblik van de audit bestond een evaluatiesysteem voor de buitendiensten; het systeem werd onlangs aangepast.

Bij de analysediensten werden er, omwille van het uitblijven van de ontwikkelcirkels van toepassing op de VSSE, nog geen evaluaties verricht op basis van het nieuwe evaluatiesysteem.

II.1.4.1.10. Het waarborgen van de continuïteit in de leidinggevende functies

Ten slotte werd ook het waarborgen van de continuïteit in leidinggevende functies bestudeerd. Er kon worden vastgesteld dat er een *tool* werd ontwikkeld voor de kennisoverdracht tussen het uittredend personeelslid en de opvolger voor de functie, maar deze bleek beperkt tot een taakomschrijving. Een globale reflectie over het optimaal organiseren van het behoud en het doorgeven van kennis vond nog niet plaats.

Normaliter wordt voor de bevordering in graad voorzien in interne (promotie)examens. Evenwel heeft de directie in het kader van de continuïteit van bepaalde hogere functies, maatregelen genomen om die betrekkingen zonder examens reeds tijdelijk te verlenen aan bepaalde personeelsleden. De latere publicatie en toekenning van de functie plaatst de gegadigden dan uiteraard niet op voet van gelijkheid, nu de interimaris reeds ervaring in de functie kan voorleggen.

Bij de tijdelijke invulling van hogere functies ervaarden een significant deel van de personeelsleden de gehanteerde selectiecriteria als onduidelijk en niet-transparant. Er werd derhalve wel zorg besteed aan de continuïteit, doch dit soms ten koste van het waarborgen van de objectivering van de voorhanden zijnde competenties.

II.1.4.2. De informatiehuishouding

De informatiehuishouding binnen de VSSE was eveneens aan de orde in de audit en dit naar aanleiding van de volgende vragen van de minister van Justitie: *‘Beschikbaarheid, bereikbaarheid en permanentie van informatie en medewerkers is van cruciaal belang in de organisatie van de VSSE. Hoe worden deze principes gegarandeerd? Ook de snelheid en flexibiliteit van de informatie en medewerkers is tevens van essentieel belang binnen de organisatie. Hoe is bijvoorbeeld de dienstregeling opgebouwd teneinde een snelle, performante en 24-uur dienstverlening op te bouwen?’*

II.1.4.2.1. De informatie

Uit de indrukken van het personeel bleek dat voor de meerderheid de toegankelijkheid en de relevantie van de aangeboden informatie voldoening schonk. Een relatief klein aantal onder hen gaf evenwel te kennen mistevreden te zijn over de gebruiksvriendelijkheid van het informatiesysteem en de tijdige beschikbaarheid van de informatie.

II.1.4.2.2. De informaticamiddelen ter ondersteuning van de informatiedoorstroming

Nog uit de audit bleek dat de VSSE in 2007 een grondige analyse liet maken van de bestaande ICT-organisatie en -systemen, op basis waarvan een lange-termijnplan werd opgemaakt. De ICT-doelstellingen werden vervolgens vertaald in een korte-termijnplan met concrete, duidelijke en meetbare doelstellingen en indicatoren.

Er werden in 2008 middelen vrijgemaakt om drie personeelsleden aan te werven die als opdracht hadden de dienst ‘informatica’ uit te bouwen en de rekruteringen en de budgetten voor te bereiden. In het licht van deze opdracht verbaasde het Vast Comité I zich over de keuze in de rekrutering: i.p.v. een directeur informaticus, een informaticus en een administratieve assistent voor de ICT-cel zoals vastgesteld in de begroting 2008, werden een informaticus en twee administratieve assistenten aangeworven. Daarnaast had op het ogenblik van het afsluiten van de audit de in het ICT-plan voorziene bijkomende rekrutering nog niet plaatsgevonden.

Wat betreft de controlemomenten (controle op de betrouwbaarheid, de juistheid, de classificatie en de *need to know*), bleek een meerderheid van de respondenten van oordeel dat deze in de informatiedoorstroming voldoende aanwezig waren.

Het Vast Comité I was de mening toegedaan dat, aangezien het nieuwe informatiesysteem nog niet volledig was geïmplementeerd, alsnog geen nuttig oordeel kon worden geveld over de kwaliteit van de aanpassingen binnen de informatiehuishouding.

II.1.4.2.3. De beschikbaarheid en bereikbaarheid van het personeel

Wat de flexibiliteit en de permanentie van de medewerkers van de VSSE betrof, mocht niet voorbij gegaan worden aan de relatieve kleinschaligheid van de organisatie.

Daarnaast bleek ook het verschil in statuut tussen de leden van de binnen- en buitendiensten van belang. Voor de binnendiensten van de VSSE gelden immers dezelfde statutaire bepalingen als voor de andere administratieve diensten van de FOD Justitie, nl. de principieel tot de gebruikelijke kantooruren beperkte arbeidsduur. De directie trachtte hieraan te verhelpen, niet zonder succes overigens, door een beroep te doen op de beroepsernst van de bij een incident gecontacteerde ambtenaren. Ook op dit vlak zou het erkennen van de specificiteit van de analysediensten en derhalve hun loskoppeling van het algemene regime van het openbaar ambt, opportuniteiten kunnen bieden voor een gewaarborgde dienstverlening de klok rond. De buitendiensten daarentegen, waarvoor een soepeler statuut geldt, opereerden frequent buiten de kantooruren. De dienstverlening na de kantooruren werd uitgeoefend door middel van een wachtdienst. Dit concept vertrok historisch vanuit een opdracht van bewaking waaraan een alarm- en oproepfunctie werd toegevoegd. Het meer ambitieuze concept 'operationeel centrum', dat zowel voor interne doeleinden als naar beleidsniveau en externe klanten een actieve opvolging (24/24u) van het specifieke werkdomein zou kunnen garanderen, kon nog niet gerealiseerd worden, hoewel er reeds geruime tijd aan gewerkt werd.

II.1.4.3. De werkprocessen

'Wordt er efficiënt omgegaan met de doorstroom en de verwerking van de informatie? Worden deze werkprocessen in kaart gebracht, en geoptimaliseerd in functie van een visie op een situatie zoals deze werkprocessen zouden moeten ingericht zijn?' Ook op deze vragen werd getracht een antwoord te formuleren. Al snel bleek dat er een aanzet tot het toepassen van de principes van procesmanagement

bestond, maar dat het beheer van de processen^{36,37} nog niet op punt stond. Verder kon worden vastgesteld dat:

- de werkprocessen van de VSSE onvoldoende werden uitgeschreven. De opdracht daartoe werd evenwel aan een personeelslid toegewezen. In dit kader verwees de organisatie ook steevast naar het ICT-project, waarvan de realisatie op het ogenblik van de bevraging eerder moeizaam verliep. Dit project maakt deel uit van de hoofdprojecten voortvloeiend uit het ‘Strategisch Plan 2008-2012’. Ook de bevraging van het personeel toonde aan dat de werkprocessen nog onvoldoende geformaliseerd werden in documenten, dat de bestaande documentatie onvoldoende voorschreef hoe de activiteiten dienden verricht te worden en dat het personeel zich onvoldoende betrokken voelde bij de ontwikkeling en de implementatie van de werkprocessen;
- de VSSE kon nog maar voor één werkproces een proceseigenaar³⁸ vastleggen;
- een meerderheid van het personeel zei wel degelijk te weten wie verantwoordelijk was voor het resultaat van de activiteiten en wie er bijdroeg aan de totstandkoming van het resultaat;
- een systematische evaluatie van de werkprocessen – in hun geheel – was vooralsnog onmogelijk aangezien ze nog niet afdoende werden gedocumenteerd. Volgens de verantwoordelijke van het zgn. Proces Implementatie Team (PIT) evalueerde het middenkader wel continu inhoudelijk de activiteiten en de resultaten van de processen. Uit de enquête bleek dat de resultaatsdoelstellingen (kwaliteitscriteria of normen) en prestatie-indicatoren nog onvoldoende werden vastgelegd en dat er nog onvoldoende werd gemeten of de beoogde kwaliteit werd gehaald. Uit de bevraging kon eveneens worden afgeleid dat de aanpassing van de werkprocessen niet altijd gebeurde op basis van de gemeten efficiëntie, doeltreffendheid en/of resultaten en dat deze verbetering niet altijd gebeurde in samenspraak met de leden van het personeel die aan het werkproces deelnamen.

II.1.4.4. De kwaliteitstevredenheid

In het laatste onderdeel van de *performance audit* werd getracht een beeld te krijgen van de kwaliteitstevredenheid van de in- en output van de informatiestromen. Ook werd onderzocht of de VSSE werkte aan kwaliteit, m.a.w. of zij voort-

³⁶ Een proces, soms ook een bedrijfsproces of werkproces genoemd, wordt in de ‘Leidraad Interne Controle/Organisatiebeheersing’ van de Vlaamse overheid gedefinieerd als ‘... een geheel van opeenvolgende activiteiten die middelen (input) omzetten in resultaten (output en outcome) waardoor een meerwaarde wordt gecreëerd.’ Zie: Agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie, *Leidraad Interne Controle/Organisatiebeheersing*, 2008, 21.

³⁷ De VSSE ziet inlichtingen, veiligheidsonderzoeken en protectie als haar kernprocessen. Haar ondersteunende processen zijn communicatie en delen van informatie, personeelsbeheer, financieel- en aankoopbeheer, ICT en juridisch beheer.

³⁸ De ‘proceseigenaar’ is diegene die voor de resultaten (output en outcome) van een werkproces verantwoordelijk is.

durend streeft naar verbetering. Gelet op de vragen van de minister van Justitie (cf. II.1.2) – die bijna uitsluitend gingen over tevredenheid bij klanten en medewerkers – werd geopteerd voor een ‘consument georiënteerd perspectief’ waarbij kwaliteit gerelateerd wordt aan de effecten van het product of de dienst bij de gebruiker (burger/klant).³⁹

II.1.4.4.1. Het kwaliteitsbeleid

Uit de audit bleek dat de leiding en de medewerkers van de VSSE zich bewust waren van het belang van het voeren van een kwaliteitsbeleid, maar dat het voornog ontbrak aan een structurele en geordende aanpak. Eveneens kon worden vastgesteld dat:

- een integratie van dat beleid in de doelstellingencascade aan de gang was. Er werden strategische doelstellingen geformuleerd die gericht waren op een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening. Er bleek binnen de organisatie zeker een kwaliteitsbewustzijn aanwezig, maar een structurele en geordende aanpak zou hierbij aangewezen zijn. De afschaffing van het voorheen bestaand kwaliteitsbureau viel in dit opzicht te betreuren. Uit de bevraging van de leidinggevenden bleek dat het kwaliteitsbeleid nog niet verankerd was op alle niveaus. In de pijler ‘logistiek’ was er evenwel reeds een methodische implementatie van het kwaliteitsstreven;
- er nog geen kwaliteitshandboek of ander document voorhanden was waarin het kwaliteitssysteem werd omschreven;
- sinds 2003 voor het geheel van de VSSE geen formele zelfevaluatie meer werd verricht, zoals bijvoorbeeld bij middel van een CAF.

Een specifiek aandachtspunt voor de minister van Justitie betrof de vraag naar de wijze waarop daadwerkelijk toezicht en controle werd uitgeoefend op een consequente toepassing van de aangifteverplichting uit artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering.

Behoudens de richtlijnen uit de vertrouwelijke omzendbrieven COL 9/2005 en COL 12/2005 en het respect van de wettelijke verplichtingen van de dienst inzake bronbescherming en classificatie, bleek er binnen de VSSE geen formele richtlijnen te bestaan betreffende het toezicht en de controle op de toepassing van artikel 29 Sv. Het toezicht en de controle op de toepassing geschiedde, volgens de AG, via het systematische nazicht ter validatie door het lijnmanagement en de overmaking geschiedt na controle door de directeur van de analyse. De VSSE deelde geen recent cijfermateriaal mee betreffende de toepassing van artikel 29 Sv. Het Vast

³⁹ G. BOUCKAERT en N. THIJS, *Kwaliteit in de overheid – Een handboek voor kwaliteitsmanagement in de publieke sector op basis van een internationaal comparatieve studie*, Gent, Academia Press, 2003, 9.

Comité I werd ook nooit door de gerechtelijke autoriteiten in kennis gesteld van een eventuele niet-naleving van deze wettelijke verplichting.

II.1.4.4.2. De relaties met externe belanghebbenden

Om haar klantenrelatie te verbeteren, werden door de VSSE operationele doelstellingen vastgelegd in haar strategisch en operationeel plan. Daartoe was het elementair dat de VSSE eerst en vooral haar klanten⁴⁰ polste naar hun respectieve verwachtingspatroon omtrent de aan te leveren producten en hun kwaliteitsfactoren. Uit de verklaringen van de geïnterviewde beleidsverantwoordelijken kon evenwel worden opgemaakt dat er onduidelijkheid bestond over het te verwachten nuttig product van de VSSE.

II.1.4.4.3. De kwaliteitstevredenheid

De relatie tot en de samenwerking met de VSSE werd door de meeste actoren – ieder voor zijn meer of minder specifieke domein – algemeen als vrij positief omschreven. Toch waren er her en der bemerkingen betreffende de uitwisseling, de kwaliteit en de tijdigheid van de informatie, de samenwerking, het maken van formele afspraken en de communicatie. Er waren geen aanmerkingen op de pertinentie van de aangeboden inlichtingen.

II.1.5. CONCLUSIES

Het was niet voor het eerst dat de VSSE het voorwerp uitmaakte van een audit. Eerder al werd een audit uitgevoerd door het Vast Comité I (Audit 2002-2003) en verrichtte de VSSE een zelfevaluatie voorafgaand aan het ‘Masterplan’ en de lancering van de verbeterprojecten binnen de VSSE (CAF 2003-2004). In aansluiting op eerdere conclusies van het Vast Comité I werd door de VSSE een globaal IT-project doorgevoerd. Dit project startte met een audit door een externe consultant. Het Vast Comité I kon m.b.t. dit project reeds een eerste fase van een toezichtonderzoek naar de informatiestromen binnen de VSSE afronden.⁴¹

Het in deze *performance audit* geschetste beeld is het resultaat van een momentopname (oktober 2008 – april 2009). Zoals reeds vermeld, lag de opdracht

⁴⁰ Uit de verschillende klanten werden in het kader van de *performance audit* volgende actoren geselecteerd: de ADIV, de federale politie, de Nationale Veiligheidsoverheid, het federaal parket, het Crisiscentrum van de regering, de Dienst Vreemdelingenzaken, de beleidscellen Justitie, Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en het OCAD.

⁴¹ Zie ook ‘II.3. De informatieprocessen bij de Veiligheid van de Staat’ en ‘II.10.4. Informatiehuishouding bij de Veiligheid van de Staat’ uit het Activiteitenverslag 2007 (VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2007*, 30-31 en 39). Uiteraard werden bij deze *performance audit* de gevolgtrekkingen mee in rekening genomen.

in deze audit op het beheersniveau (de organisatie in enge zin) en niet op het beleidsniveau (de beleidsmatige omkadering waarbinnen de VSSE functioneert). Het beoordelen van het voorgenomen beleid (waarin de potentiële effectiviteit, uitvoerbaarheid e.d. wordt ingeschat) was dan ook niet aan de orde.

Het is duidelijk dat het Vast Comité I op het moment van de audit werd geconfronteerd met een organisatie op een kantelmoment: het 'Strategisch Plan 2008-2012' werd geïmplementeerd, nieuwe statuten ingevoerd, de informatiehuishouding werd hertekend, hedendaagse managementprincipes deden gestaag hun intrede...

Voor het Vast Comité I wezen de bevindingen van zijn audit er evenwel op dat de VSSE op een niet-eenduidige wijze gemanaged werd. Enerzijds bediende de directie zich wel degelijk van bedrijfsmanagement-specifieke toepassingen zoals '*planning & control*'. Anderzijds kon niet worden uitgeklaard of de directie daartoe louter overging omwille van de verplichtingen haar opgelegd door het KB VS, dan wel of zij daartoe werd geïnspireerd vanuit de overtuiging dat dergelijke *tools* waardevol zijn. Immers bleef de directie hameren op het operationele en informele karakter van de dienst. Uit de audit bleek vervolgens dat voor haar de formalisering geen *conditio sine qua non* is om tot een 'goede' besluitvorming te komen. Ook scheen de dienst nog vaak te functioneren volgens een gedragsmatig besluitvormingsproces dat bestond in een samenwerking van participanten met elk hun eigen doelstellingen. Zodra er in het directiecomité een oplossing werd gevonden die beantwoordde aan de aspiraties van de betrokkenen, werd die piste gekozen. Het risico van dit type besluitvormingsproces is dat het een veeleer grillig verloop kent met kans op hiaten, plotse trendbreuken, hernemingen en tegenstrijdigheden.⁴² Het rationeel besluitvormingsproces daarentegen leidt tot een consistent en rechtlijnig verloop waarbij alles cascadegewijs aan mekaar wordt gekoppeld (bijv. alle subdoelen aan doelen).

Waar het Vast Comité I in deze audit tot kritische conclusies kwam, wil het benadrukken dat het vertrouwen heeft in de wil en het vermogen aanwezig binnen de VSSE om de haar opgelegde taken efficiënt en effectief te verrichten. Daarbij stelt het Vast Comité I voorop dat de nationale veiligheid een sterke en betrouwbare inlichtingen- en veiligheidsdienst vergt. Daarom ook is het Comité er van overtuigd dat de VSSE belang heeft bij een organisatie en sturing die beantwoordt aan de managementstandaarden van een doelmatige en doeltreffende overheidsdienst.⁴³

⁴² N. VALLET, *Management van organisaties. Een caleidoscopische blik*, Acco, Leuven, 2006, 183.

⁴³ Voor de in het kader van de audit geformuleerde aanbevelingen wordt verwezen naar hoofdstuk VIII. Aanbevelingen.

II.2. DE WIJZE WAAROP DE VEILIGHEID VAN DE STAAT INLICHTINGEN OVER BARON DE BONVOISIN HEEFT INGEWONNEN, VERWERKT EN VERSPREID

II.2.1. INLEIDING

Met de klacht van baron Benoît de Bonvoisin⁴⁴ in verband met '*les agissements de certains fonctionnaires de la Sûreté de l'Etat qui (lui) ont nuit gravement depuis 1981 et, contre monsieur Koen Dassen actuel administrateur général, qui s'obstine à refuser de faire un démenti suite aux accusations fausses de la Sûreté de l'Etat à (son) égard*⁴⁵ werd het Vast Comité I betrokken in lang aanslepende geschillen⁴⁶ tussen de klager en de VSSE. De betrokkene beweerde ernstig benadeeld te zijn (geweest) door de activiteiten van sommige leden van de VSSE. Zo zou hij jarenlang slachtoffer geweest zijn van manipulatie en van gefabriceerde gegevens die zijn reputatie hebben geschaad. Voor het grote publiek raakte baron Benoît de Bonvoisin bekend in het voorjaar van 1981. Toen werd in *De Morgen*⁴⁷ de inhoud onthuld van een vertrouwelijke nota van de toenmalige minister van Justitie (de zgn. CEPIC-nota) gericht aan de Senatoren van de commissie-Wijninckx (*infra*). In de nota, die was gebaseerd op elementen die waren aangereikt door de VSSE, werd de Bonvoisin omschreven als 'een financier van extreemrechts in België'.

Begin februari 2006 opende het Vast Comité I zijn toezichtonderzoek.⁴⁸ Meerdere agenten of ex-agenten van de VSSE, alsook de vorige en de huidige adminis-

⁴⁴ In tegenstelling met de regel die het Vast Comité I volgt, worden de namen van de klager (Benoît de Bonvoisin) en van toenmalig administrateur-directeur-generaal van de Openbare Veiligheid (Albert Raes) expliciet vermeld, en dit gelet op de grote ruchtbaarheid die de media hebben gegeven aan de geschillen tussen deze personen. Andere personen worden niet bij naam genoemd.

⁴⁵ '*De handelingen van sommige ambtenaren van de Veiligheid van de Staat die (hem) sinds 1981 ernstig hebben geschaad, evenals tegen de heer Koen Dassen, de huidige administrateur-generaal, die blijft weigeren de valse beschuldigingen die de Veiligheid van de Staat tegen (hem) heeft geuit te weerleggen*' [vrije vertaling].

⁴⁶ Benoît de Bonvoisin had meerdere burgerlijke procedures ingesteld, het hof van beroep van Bergen had hem op 12 mei 2000 vrijgesproken in het dossier 'PDG-Cidep' en in de loop van het toezichtonderzoek werd de klager voor de correctionele rechtbank van Brussel vervolgd in het kader van een dossier over vervalste KGB-documenten, waarbij Albert Raes betrokken was als burgerlijke partij. Eind 2009 deed de rechtbank uitspraak in deze zaak, waarin ze besloot over te gaan tot een afsplitsing van het dossier ten aanzien van baron Benoît de Bonvoisin en verdaagde wat hem betreft de zaak *sine die*.

⁴⁷ W. DE BOCK, 'Nota van de Staatsveiligheid: top van CEPIC financierde Jongerenfront', *De Morgen*, 19 mei 1981.

⁴⁸ Het Comité besliste zijn onderzoek aanvankelijk niet alleen te richten naar de Veiligheid van de Staat, zoals de klager vroeg, maar ook naar de militaire inlichtingendienst. De ADIV bleek evenwel over geen dossier betreffende Benoît de Bonvoisin te beschikken, ook al onderhield de betrokkene in 1980 nauwe betrekkingen met een officier van het leger die in verband werd

trateur-generaal, verklaarden evenwel dat het Vast Comité I niet bevoegd was om een onderzoek te voeren naar 'oude en dus verjaarde feiten of naar feiten die dateren van vóór de oprichting van het Vast Comité I'. Het Vast Comité I oordeelde echter dat het begrip 'verjaring' niet van toepassing is in het kader van zijn toezichtopdracht. Die opdracht is immers niet van strafrechtelijke of zelfs gerechtelijke aard, maar heeft een andere finaliteit (nl. het bewerkstelligen van een constante parlementaire controle, het vrijwaren van de rechten en vrijheden en het bijdragen tot de goede werking van de inlichtingendiensten). Evenmin bevat de W.Toezicht enige bepaling die de bevoegdheid van het Vast Comité I beperkt tot feiten die dateren van na de inwerkingtreding van deze wet. De voornoemde principiële bezwaren vormden dan ook geen obstakel voor de uitvoering van de onderzoeksdaden die het Vast Comité I noodzakelijk achtte.

Wel besliste het Comité om zijn onderzoek in de tijd te beperken tot de periode eind jaren '70 tot het begin van de jaren '80. Enerzijds omdat de raadpleegbare stukken uitsluitend betrekking hadden op die periode en anderzijds omdat de informatie waarvan de klager beschouwde dat ze hem nadeel berokkende, *de facto* niet meer was dan het hernemen van informatie die dateerde uit die periode.

II.2.2. METHODOLOGIE

Het Vast Comité I onderzocht stelselmatig⁴⁹ alle rapporten en documenten van de VSSE evenals deze die werden aangetroffen in de gerechtelijke dossiers. Dit liet het Comité toe de aandacht te vestigen op mogelijke evoluties en wijzigingen van hun inhoud of op hun herhalingen en soms ook op tegenstrijdigheden tussen rapporten van verschillende afdelingen binnen de VSSE. Naast het documentenonderzoek verhoorde het Vast Comité I ook een aantal (ex-)leden van de VSSE die destijds betrokken waren bij de opvolging van deze zaak.

II.2.2.1. De verzameling en analyse van de bestaande documentatie

Het Vast Comité I getroostte zich grote inspanningen in zijn zoektocht naar relevante informatie en documenten en kon daarbij vaststellen dat deze zaak, in weerwil van haar ouderdom, nog steeds uiterst gevoelig lag. Tevens bleek de toegang tot die documenten, die doorheen de tijd verspreid waren geraakt over diverse administratieve en gerechtelijke diensten, maar die ook bij private personen en instanties konden gevonden worden, allesbehalve evident. Ook werd het

gebracht met extreemrechtse activiteiten en reisde hij geregeld naar Zaïre. Het Comité besliste zijn onderzoek met betrekking tot de militaire inlichtingendienst niet verder te zetten.

⁴⁹ Er werd een chronologisch onderscheid gemaakt naar vier periodes: (a) de periode vóór 1980; (b) de zaak-Ekkehard Weil (begin 1980); (c) de periode rond de parlementaire onderzoekscommissie-Wijninckx (1980 – juni 1981) en (d) de periode na de commissie-Wijninckx.

Comité geconfronteerd met het gebrek aan zekerheid over de volledigheid van de informatie, spijs de grote hoeveelheid ervan.

Zo bezorgde de klager het Vast Comité I talloze documenten (kopieën van processen-verbaal van de gerechtelijke dossiers, conclusies van advocaten, briefwisseling, persartikels en meerdere documenten met persoonlijke beschouwingen).

Daarnaast werden onder meer op het parket-generaal van Brussel de gerechtelijke dossiers geïdentificeerd waarin verschillende (stukken van) dossiers van de VSSE waren opgenomen. Dat laatste bleek bijzonder tijdsintensief.

Op de VSSE bestond er wel een dossier ‘Benoît de Bonvoisin’, maar dat bevatte geen stukken uit de periode 1970-1980.⁵⁰

Het Comité nam verder kennis van het rapport van de parlementaire onderzoekscmissie betreffende de problemen gesteld door de ordehandhaving en de private milities (de zgn. commissie-Wijninckx⁵¹). Het verkreeg van de Senaat evenwel geen inzage in de verklaringen van Albert Raes, toenmalig administrateur-directeur-generaal van de Openbare Veiligheid.⁵²

De toegang tot de vertrouwelijke stukken uit het archief van journalist Walter De Bock, die zich had verdiept in de zaak en met zijn artikel in *De Morgen* de CEPIC-nota in de openbaarheid had gebracht (*supra*), werd dan weer geweigerd door de Raad van de Journalistiek en dat op grond van het bronnengeheim van de journalisten.

II.2.2.2. *Het verhoor van de betrokkenen*

Omwille van de ouderdom van de feiten, was het niet evident om getuigen te verhoren. De toenmalige leidinggevenden van de VSSE en de meeste agenten die hadden gewerkt in de dossiers betreffende baron Benoît de Bonvoisin, hadden de VSSE verlaten, onder meer door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Bovendien waren sommigen ernstig ziek en anderen overleden. Het Vast Comité I stelde ook alles in het werk om toenmalig administrateur-directeur-generaal Albert Raes te kunnen horen in dit dossier. De onderhandelingen hieromtrent, via uitvoerige briefwisseling met voornoemde en zijn raadslieden, zijn evenwel spaak gelopen. Albert Raes kon ook niet worden gedagvaard; ex-leden van de

⁵⁰ Het betreft een dossier dat werd samengesteld naar aanleiding van het verzoek van de klager gericht aan de toenmalige minister van Justitie met betrekking tot zijn eerherstel.

⁵¹ Het optreden van de *Vlaamse Militanten Orde* (VMO) en het *Front de la Jeunesse* (FJ) leidde op 19 maart 1980 tot de oprichting in de Senaat van een parlementaire commissie die de toepassing van de Wet op de privé-milities en de werking van de bevoegde overheidsinstanties op gebied van de ordehandhaving moest onderzoeken. Daar werd, op 19 februari 1981, Albert Raes verhoord. Het verhoor vond plaats achter gesloten deuren.

⁵² De Senaatsvoorzitter deelde het Vast Comité I mee dat ‘*les témoignages de monsieur Raes, à l’époque, Administrateur-Directeur général de la Sûreté publique ont été faits à huis-clos. La commission d’enquête n’a à aucun moment décidé de rendre ces comptes-rendus accessibles. En pareille circonstance, il est impossible de donner accès à ces procès verbaux.*’

inlichtingendiensten kunnen immers niet verplicht worden om te getuigen voor het Vast Comité I (art. 48 W.Toezicht). Om de doeltreffendheid van toekomstige toezichtonderzoeken te optimaliseren, stelt het Vast Comité I dan ook voor aan deze lacune te verhelpen.⁵³

Deze verhoren hadden niet zozeer tot doel om informatie over de feiten zelf te verkrijgen, maar wel preciseringen over de organisatie en de werkomstandigheden van de VSSE in die tijd.

II.2.2.3. *Het gebruik van geclassificeerde documenten in de rapportage door het Vast Comité I aan de Begeleidingscommissie*

Het Vast Comité I werd tijdens zijn onderzoek geconfronteerd met bepaalde geclassificeerde documenten⁵⁴ van de VSSE die door de gerechtelijke overheden in 1989 in beslag waren genomen en naderhand door hen ook *materialiter* aangevend in strafzaken. Aldus hadden deze bescheiden reeds lang een *quasi* publiek karakter gekregen. Derhalve oordeelde het Vast Comité I dat aan een vermelding van deze documenten in zijn rapport aan de Begeleidingscommissie van de Senaat, niets in de weg stond. Immers kon dit niet langer schade toebrengen aan de belangen opgesomd in artikel 3 W.C&VM (zoals bijv. de inwendige en uitwendige veiligheid van de Staat of elk ander fundamenteel belang van de Staat).

II.2.3. DE VASTSTELLINGEN

Op basis van het exhaustieve documentenonderzoek en de verhoren, kon het Vast Comité I volgende vaststellingen formuleren.

Zo bleek de ‘belangstelling’ voor de persoon van baron Benoît de Bonvoisin pas relatief laat ontstaan.⁵⁵ Er werd pas in december 1980 een persoonlijk dossier op zijn naam geopend zodat hij voordien dus geen doelwit op zich voor de VSSE vormde.

Na 1980 viel het op dat er nota’s specifiek focusten op baron Benoît de Bonvoisin, terwijl ook (veel) andere personen daarin opdoken. Het Vast Comité I zag geen redenen waarom net hij werd onderscheiden van die andere personen en hij de ‘sleutelfiguur’ is geworden van nota’s die bestemd waren voor de minister van

⁵³ Zie hierover ‘hoofdstuk VIII.3. Aanbevelingen i.v.m. de doeltreffendheid van het toezicht’ van onderhavig activiteitenverslag.

⁵⁴ Overeenkomstig art. 31 van het Koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de Classificatiewet (W.C&VM) worden de stukken die dateren van vóór 1 juni 2000 en die gemerkt zijn met de vermelding ‘Zeer geheim’, ‘Geheim’ of ‘Vertrouwelijk’, geacht gemerkt te zijn met het overeenstemmend classificatieniveau voorzien in art. 4 W.C&VM.

⁵⁵ De VSSE beschikte op dat ogenblik slechts over weinig elementen betreffende de klager. Een eerste nota – een halve pagina – over Benoît de Bonvoisin dateert 28 maart 1975 en werd opgesteld op verzoek van toenmalig adjunct-administrateur van de Veiligheid van de Staat, Albert Raes. Een tweede beperkte nota dateert van 23 april 1975.

Justitie. Een voorbeeld daarvan vormt de zaak-Ekkehard Weil⁵⁶, waar de naam van Benoît de Bonvoisin slechts als inlichting voorkomt in de eerste nota (begin 1980), om daarna dé persoon te worden die Weil moest opvangen in zijn ‘kasteel’.

Ook blijkt er een verband te bestaan tussen de werkzaamheden van de commissie-Wijninckx en de meer intense opvolging van de klager door de VSSE. Het Vast Comité I heeft de redenen hiervoor evenwel niet kunnen achterhalen. Pas in de periode kort vóór de oprichting van de commissie-Wijninckx en in de periode waarin deze commissie actief was, zette de VSSE plots veel middelen in om baron Benoît de Bonvoisin te volgen, met name door een beroep te doen op bepaalde informanten die beter vergoed werden dan anderen en door de uitvoering van verschillende schaduwoperaties. Baron Benoît de Bonvoisin werd tot tweemaal toe geschaduwd voorafgaandelijk aan het eerste en het tweede verhoor van administrateur-directeur-generaal Albert Raes voor de commissie-Wijninckx. Deze operaties werden stopgezet op de dag vóór of de dag van zijn verhoor. De Bonvoisin werd een derde keer geschaduwd kort voor de commissie-Wijninckx haar rapport indiende.⁵⁷

Verder was er in de bestudeerde periode binnen de VSSE een parallel circuit ontstaan met een ‘niet-officiële’ sectie die bestond uit ‘getrouwen’ van toenmalig administrateur-directeur-generaal Albert Raes. Richtlijnen kwamen rechtstreeks van de administrateur-directeur-generaal, via zijn adjunct, zonder dat ze de gebruikelijke hiërarchische weg volgden. Agenten bezorgden hun rapporten ook rechtstreeks aan de directie⁵⁸ zonder hun hiërarchie in te lichten over het geleverde werk en zonder dat deze de informatie kon valideren. Sommige van deze rapporten werden met de hand geschreven. Ook werd er vaak rechtstreeks mondeling verslag uitgebracht bij de directie. Sommige getuigen verklaren dat ze meer rapporten hebben geschreven of gemaakt dan er voorkomen in het onderzoeksdossier van het Vast Comité I.⁵⁹

Het Vast Comité I moest vaststellen dat de toenmalige VSSE in deze haar verificatietaak verwaarloosde. Het Comité vond alleszins geen spoor van enig verzoek tot verificatie. Er werd ook geen enkele analyse (in de betekenis zoals dit bij de inlichtingendiensten wordt gebruikt) gevonden. Volgens verschillende verhoorde personen hechtte Albert Raes daar niet het minste belang aan. Ruwe informatie

⁵⁶ Begin januari 1980 verneemt de Veiligheid van de Staat dat een Duitse extremist die in West-Berlijn een aanslag pleegde, naar België was gevlucht en op zoek was naar identiteitsdocumenten. Net als de kamer van inbeschuldigingstelling van Brussel kon het Vast Comité I zich niet uitspreken over de waarheidsgetrouwheid van de informatie over de mogelijke rol van baron Benoît de Bonvoisin in deze.

⁵⁷ Van 26 februari 1981 tot 7 maart 1981 wordt Benoît de Bonvoisin geschaduwd door de VSSE. Vanaf 20 maart 1981 wordt dat herhaald. Dit duurt tot 17 april 1981, zij het met een aantal onderbrekingen. Van 11 tot 14 juni 1981 wordt de Bonvoisin opnieuw geschaduwd.

⁵⁸ De meeste getuigen noemen Albert Raes als directe geadresseerde van deze rapporten.

⁵⁹ Het Vast Comité I heeft deze nota's en rapporten noch een spoor van hun bestaan gevonden.

werd zonder verificatie rechtstreeks aan de directie bezorgd⁶⁰ en deze informatie diende als basis voor de nota's voor de minister van Justitie.

Het Vast Comité I moest vaststellen dat de verkregen informatie weliswaar soms eerst met enig voorbehoud werd geformuleerd en toch – ondanks het gebrek aan verificatie – later elders als vaststaand werd voorgesteld. Het was de directie die tussenkwam om de inhoud van sommige rapporten te beïnvloeden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de rapporten van de VSSE die werden gebruikt door de toenmalige minister van Justitie voor het opmaken van de zgn. CEPIC-nota (*supra*). Deze rapporten werden gecorrigeerd en – door de adjunct-administrateur, maar ook op verzoek van de administrateur-directeur-generaal – in de aantonnende wijs herschreven, terwijl ze oorspronkelijk in de voorwaardelijke wijs waren opgesteld.

II.2.4. CONCLUSIES

Het toezichtonderzoek naar de klacht van baron Benoît de Bonvoisin tegen de VSSE had betrekking op een lang vervlogen periode; de eerste feiten die werden onderzocht, deden zich meer dan dertig jaar geleden voor. Er werd in onderhavig onderzoek dan ook geen oordeel geveld over de wettelijkheid, de coördinatie en de efficiëntie van de huidige activiteiten van de VSSE, temeer omdat deze dienst pas sinds 1998 over een organieke wet beschikt.

Ondanks dit voorbehoud, formuleerde het Vast Comité I drie conclusies:

- de oprichting van een 'parallel en niet-officieel circuit' binnen een inlichtingendienst moet worden verworpen, vooral wanneer agenten op het terrein rechtstreeks voor de directie werken en alleen aan hen verslag uitbrengen over hun activiteiten;
- binnen een inlichtingendienst moet er absoluut een 'normale' werking van de diensten worden gegarandeerd. Dit impliceert dat de ingewonnen informatie de gebruikelijke hiërarchische weg dient te volgen, die tegelijk dienst doet als filter en als instrument om de informatie te valideren na controle en verificatie;

⁶⁰ De kamer van inbeschuldigingstelling van Brussel formuleerde het in zijn arrest van 12 maart 1992 als volgt: *'qu'il peut, certes, être reproché à ceux qui ont concouru à l'établissement de ces notes d'en avoir amalgamé des renseignements, des présomptions, voire de simples déductions, le tout étant coulé dans des assertions formulées sans aucune nuance; Attendu en effet que la formulation des notes en question paraît témoigner d'un manque de rigueur, puisque la Sûreté de l'Etat ne pouvait, en toute hypothèse, vérifier la réalité des informations dont elle était dépositaire, et ne pouvait dès lors déterminer leur degré de crédibilité qu'en termes de probabilité, qu'il est donc surprenant que ces notes soient constituées par une suite d'affirmations, qui ne sont assorties d'aucune réserve ni aucun jugement de valeur quant à la fiabilité des sources exploitées...'*

- de ingewonnen informatie moet worden geanalyseerd door ervaren personeel. ‘Inlichtingen’ moeten meer zijn dan ruwe, niet geverifieerde ‘informatie’. ‘Inlichtingen’ zijn immers het resultaat van het verzamelen, verwerken en analyseren van ‘informatie’.

Verder oordeelde het Vast Comité I dat de belangstelling van de VSSE voor baron Benoît de Bonvoisin legitiem was, dit gelet op zijn activiteiten, zijn reizen en zijn contacten, met name met extreemrechtse bewegingen. Hierbij blijkt hij echter het ‘mikpunt’ te zijn geworden van nota’s en rapporten van de VSSE die bestemd waren voor de minister van Justitie om redenen die niet duidelijk zijn. Bovendien kon het Vast Comité I alleen maar vaststellen dat deze nota’s en rapporten beweringen, vermoedens en zelfs deducties bevatten die niet werden geverifieerd op hun geloofwaardigheid en betrouwbaarheid en zonder enige nuancering werden geformuleerd. Deze kritiek is niet zozeer gericht tegen het geheel van de toenmalige VSSE als instelling, maar wel tegen het ‘parallele en niet-officiële circuit’ dat in december 1980 en begin januari 1981 werd opgericht binnen deze dienst en dat heeft gefunctioneerd buiten de bevoegde secties – en zelfs zonder hun medeweten – die als taak hadden extreemrechts te volgen.

II.3. DE ZAAK-BELLIRAJ

In februari 2008 maakten de Marokkaanse autoriteiten de arrestatie bekend van 32 personen die zouden betrokken zijn bij een organisatie die de politieke partijen wilde infiltreren en de instellingen van het land in handen krijgen. Het clandestiene netwerk van deze organisatie zou daarenboven moordaanslagen hebben voorbereid op o.m. Marokkaanse ministers en hoge functionarissen.

Onder de gearresteerden bevonden zich vijf personen die een band hadden met België. Drie daarvan hadden, naast de Marokkaanse, ook de Belgische nationaliteit. Daarenboven zou één van hen, m.n. Abdelkader Belliraj, het hoofd van het netwerk zijn. Hij werd in 1957 in Marokko geboren en verhuisde begin jaren ’70 naar België. In 2000 werd hij tot Belg genaturaliseerd. Belliraj zou contacten hebben onderhouden met meerdere internationale terroristische organisaties, waaronder *Al Qaïda*, de *Groupe salafiste pour la prédication et le combat* (GSPC), de *Groupe islamique combattant Marocain* (GICM) en de Libanese *Hezbollah*. In 2001 zou hij ook naar Afghanistan zijn geweest om er de chefs van de *Taliban* en verantwoordelijken van *Al Qaïda* te ontmoeten.

In de weken na de arrestatie volgden de onthullingen in de pers elkaar snel op. Zo zouden er belangrijke hoeveelheden wapens en munitie in beslag zijn genomen, die afkomstig waren uit België. Het netwerk zou ook verantwoordelijk zijn geweest voor de overval in 2000 op de hoofdzetel van Brinks in Luxemburg. Belliraj zou zelfs zes onopgehelderde moorden in België uit de jaren 1986 tot 1989 op

zijn geweten hebben. Wat die moorden betreft, zouden door de betrokkene omstandige bekentenissen zijn afgelegd aan het Marokkaanse gerecht.

Wanneer de Belgische pers begin maart 2008 ook melding maakte van het feit dat Belliraj een betaalde informant van de VSSE zou zijn, verzocht de minister van Justitie, hierin gevolgd door zijn collega van Landsverdediging, het Vast Comité I een onderzoek in te stellen naar *'de wijze waarop de Belgische inlichtingendiensten de personen zouden hebben opgevolgd die recent in Marokko werden gearresteerd en die aldaar zouden verdacht worden een terroristische groepering te vormen.'* Niet veel later vroeg de Begeleidingscommissie van de Senaat het Comité om het onderzoek op twee punten uit te breiden: de zaak-Belliraj zou volgens bepaalde persartikelen spanningen teweeggebracht hebben tussen de inlichtingendiensten en de politiediensten én het Vast Comité I moest uitzoeken of de VSSE en de ADIV de Classificatiewet van 11 december 1998 correct hadden toegepast op de informatie waarover ze *in casu* beschikten. In september 2008 volgden nog bijkomende vragen van de Begeleidingscommissie (zij wenste te weten welke inlichtingen de Marokkaanse diensten aan de VSSE zouden gegeven hebben over de eventuele betrokkenheid van Belliraj bij extremistische en/of terroristische activiteiten) en van de minister van Justitie (hij wenste preciseringen over de samenwerking tussen de VSSE en het OCAD).

Het Vast Comité I was van mening dat het onderzoek zich niet mocht beperken tot de beweerde betrokkenheid bij een terroristisch netwerk. Zeker niet gelet op hetgeen in de media aan bod was gekomen: Belliraj zou een informant zijn van onder meer de VSSE, en dit spijs zijn vermeend zwaar crimineel verleden; hij zou op een draffe tot Belg zijn genaturaliseerd, hij zou vanuit België massa's wapens hebben gesmokkeld... Deze aspecten werden door het Comité mee opgenomen in zijn onderzoek.

Gevolg hiervan was dat het Comité zich geconfronteerd zag met een zeer breed onderzoek waarvan de problematiek zich uitstrekt over verschillende decennia. De belangstelling van de VSSE voor Belliraj ging immers terug tot in de jaren '80.

Belliraj werd op 27 juli 2009 door de rechtbank te Salé veroordeeld tot levenslange opsluiting. De veroordeling had niet alleen betrekking op het feit dat hij als leider van een radicaal islamistisch netwerk werd beschouwd. Belliraj werd ook schuldig bevonden aan de zes moorden die in België werden gepleegd. Belliraj ging in beroep tegen zijn veroordeling. Deze procedure was medio 2010 nog niet afgerond.

Ook in België werd tegen betrokkene een gerechtelijk onderzoek opgestart omwille van de moorden en de terroristische activiteiten. Het Vast Comité I heeft geen zicht op de inhoud van dit onderzoek. Desgevraagd meldde het federaal parket in april 2009 dat de onderzoeksrechter geen inzage wenste te verlenen omdat het onderzoek nog lopende was. In juli 2009 kreeg het Comité hetzelfde antwoord.

Het Vast Comité I heeft heel wat mensen en middelen geïnvesteerd in dit dossier. Er werden talrijke documenten opgevraagd, geïnventariseerd en bestudeerd en er volgden een aanzienlijk aantal verhoren van leden van de inlichtingendiensten. Bij toepassing van artikel 48 §2 W.Toezicht gebeurden sommige van die verhoren na eedaflegging.

In 2009 werd het eindverslag van dit onderzoek afgerond. De zaak-Belliraj maakte eerder het voorwerp uit van vijf voorlopige verslagen.⁶¹ Rekening houdend met de Wet van 30 november 1998 op de inlichtingendiensten en de Classificatiewet van 11 december 1998, werden de resultaten van deze voorlopige verslagen weergegeven in het vorige activiteitenverslag van het Vast Comité I.⁶² Daar waar nodig worden de antwoorden uit dat activiteitenverslag aangevuld of genuanceerd met informatie die in 2009 werd bekomen.

II.3.1. WAT WAS DE INFORMATIEPOSITIE VAN DE VEILIGHEID VAN DE STAAT MET BETREKKING TOT DE GEARRESTEERDEN?

Een volledig zicht op de exacte informatiepositie van de VSSE was van belang op verschillende vlakken. Vooreerst om te beoordelen of de VSSE één van haar kerntaken (m.n. de opvolging van (potentieel) extremistische groeperingen en individuen) naar behoren heeft vervuld. Maar in het kader van dit onderzoek was de kennis inzake de informatiepositie van de dienst ook van belang om een antwoord te bieden op volgende vragen: Had de VSSE indicaties dat de gearresteerden voor buitenlandse diensten werkten (zie II.3.2)? Was de VSSE op de hoogte van enige betrokkenheid van de betrokkenen bij delictuele feiten in België en/of het buitenland (zie II.3.3)? Verliep de wijze waarop de VSSE advies verleende in het kader van de naturalisatieaanvragen van Belliraj volgens de regels (van de kunst) (zie II.3.6)?

Het Vast Comité maakte dan ook een inventaris van alle informatie en inlichtingen die op een gegeven ogenblik bij de dienst bekend waren. Het heeft die elementen ook vergeleken met de informatie die in het bezit was van de toenmalige Antiterroristische Gemengde Groep (AGG), niet om de informatiepositie van de AGG en het huidige OCAD te beoordelen, maar wel om uit te maken of en in welke mate de gegevens van de AGG zijn doorgestroomd naar de VSSE. De VSSE had immers een permanente vertegenwoordiger binnen deze groep.

⁶¹ Verslag van 10 april 2008 ten behoeve van de Begeleidingscommissie van de Senaat en de ministers van Justitie en Landsverdediging; Verslag van 2 oktober 2008 ten behoeve van de voorzitter van de Senaat en de minister van Justitie; Verslag van 2 oktober 2008 ten behoeve van de minister van Justitie; Verslag van 20 oktober 2008 ten behoeve van de minister van Justitie; Verslag van 29 oktober 2008 ten behoeve van de Begeleidingscommissie van de Senaat en de minister van Justitie.

⁶² Zie VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2008*, 33-42.

Het Vast Comité I heeft kunnen vaststellen dat Belliraj op verschillende ogenblikken van nabij werd gevolgd. Hij was bij de VSSE gekend sinds het begin van de jaren '80 en dit als extremistisch islamist en pro-Iraans opposant van de Marokkaanse koning. Hij werd in die periode meerdere malen geobserveerd. Dit met de bedoeling inzicht te krijgen in de contacten die hij onderhield in het radicaal islamistisch milieu. Ook nadien werd hij actief gevolgd door de VSSE.

Daarnaast waren nog twee andere gearresteerden gekend bij de VSSE, en dit omwille van hun nauwe banden met extremistische milieus van sjiietische of salafistische strekking. Eén van de twee was ook gekend voor banditisme.

II.3.2. BESCHIKTE DE VEILIGHEID VAN DE STAAT OVER INFORMATIE INZAKE EVENTUELE RELATIES DIE DE GEARRESTEERDEN HADDEN MET BUITENLANDSE INLICHTINGDIENSTEN?

Het Vast Comité I kon niet vaststellen dat de VSSE over gegevens beschikte die konden doen besluiten dat Belliraj of de andere gearresteerden die gekend waren door de dienst, gewerkt zouden hebben met één of meerdere buitenlandse inlichtingendiensten die actief zijn in België.

II.3.3. WAS DE VEILIGHEID VAN DE STAAT OP DE HOOGTE VAN ENIGE BETROKKENHEID VAN DE GEARRESTEERDEN BIJ DELICTUELE FEITEN IN BELGIË EN/OF HET BUITENLAND?

In de pers werd Belliraj gelinkt aan wapenhandel, terroristische activiteiten, zes onopgehelderde moorden in België, een overval in Luxemburg, betrokkenheid bij een clandestien netwerk dat het Marokkaanse regime wou omverwerpen...

Nochtans verklaarden alle door het Vast Comité I verhoorde personeelsleden van de VSSE dat zij geen informatie, indicatie of vermoedens hadden in die zin. Belliraj beschikte over een blanco strafregister. Hij zou niet het profiel hebben van een leider van een netwerk van het niveau dat in Marokko blijkbaar werd ontmanteld. Er waren volgens dezelfde verklaringen nooit aanduidingen van enige betrokkenheid bij de zes onopgehelderde moorden. Ook over eventuele wapentrafiek bleken de ondervraagde personeelsleden van de VSSE verwonderd.

Het Vast Comité I kon zich alleen maar verbazen over sommige onderdelen van deze eensluidende verklaringen. Het Comité beschikte immers over elementen die er op wijzen dat Belliraj (mogelijks) wél betrokken was bij een aantal criminele feiten. Zo werden documenten gevonden waaruit zou blijken dat hij effectief veroordeeld werd voor diefstal en voor slagen en verwondingen. Maar belangrijker is dat hij, in de dossiers afkomstig van de VSSE zelf, in de jaren '80 en begin

jaren '90 verschillende malen in verband gebracht werd met handel in wapens en explosieven, met een eventuele betrokkenheid bij een groepering die verantwoordelijk was voor een aanslag tegen een buitenlands staatshoofd, met een pro-Iraanse beweging waarvan de leden werden gezocht in Marokko, met de aanmaak van valse documenten en contacten met een (niet-islamistische) terreurgroep... Eén rapport maakte zelfs gewag van het feit dat Belliraj op zoek was naar wapens en explosieven om een aanslag te plegen in België en dit n.a.v. de arrestatie van de GIA-kopstukken. Alhoewel hier onmiddellijk aan moet worden toegevoegd dat betrokkene nooit veroordeeld werd voor met terrorisme gelieerde feiten en dat er ook geen gerechtelijk onderzoek is naar gevoerd, toch blijven de verklaringen van de leden van de VSSE in het licht van hun eigen documentatie, verbazen.

Evenwel vond het Comité in de documenten van de VSSE geen elementen terug die wezen op enige betrokkenheid bij de overval in Luxemburg⁶³ en bij de moorden van '86 en '89. Wel beschikte het Comité, via het OCAD, over een nota van diens voorganger, de AGG, waaruit blijkt dat Belliraj toentertijd wel in beeld is gekomen voor één van die moorden. Alhoewel de VSSE een vertegenwoordiger had in de AGG en volgens de normale procedures via die persoon kennis had van alle in- en uitgaande informatie van de AGG, lijkt dit gegeven niet opgenomen in de documentatie van de VSSE.

Ook maakte geen enkel rapport van de VSSE melding van het feit dat Belliraj betrokken zou zijn bij de (vermeende) terroristische cel die gericht is tegen Marokkaanse belangen. Evenmin kon het Vast Comité I vaststellen dat de VSSE dergelijke informatie – althans rechtstreeks – zou hebben ontvangen van haar Marokkaanse collega's. Maar ook wat dit aspect betreft, kon uit de documentatie van de AGG opgemaakt worden dat een Marokkaanse inlichtingendienst in de jaren '90 aan België vragen had gesteld met betrekking tot enkele personen – waaronder Belliraj – die banden zouden hebben met Iraanse islamistische bewegingen. Ook die informatie werd niet teruggevonden in de bestanden van de VSSE.

II.3.4. WAS BELLIRAJ INFORMANT VAN DE VEILIGHEID VAN DE STAAT?

Het Vast Comité I kon uiteraard niet voorbij aan de vraag of Belliraj door de VSSE werd gerekruteerd als informant en hoe hij desgevallend werd gerund. Het Comité onderzocht de kwestie en rapporteerde hieromtrent aan de minister van Justitie, zijnde de ter zake bevoegde overheid. Naar andere personen of instanties kan en mag het Comité bevestigend noch ontkennend antwoorden op de vraag of betrokkene informant was.⁶⁴

⁶³ De VSSE was wel op de hoogte van het feit dat een van de andere gearresteerden, met wie Belliraj overigens in contact stond, betrokken was bij de hold-up op BRINKS in Luxemburg.

⁶⁴ Zie hierover VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2008*, 37-38.

II.3.5. HEEFT DE VEILIGHEID VAN DE STAAT PROCEDURES, REGLEMENTEN EN RICHTLIJNEN MET BETREKKING TOT DE INFORMANTENWERKING?⁶⁵

Op vraag van de Begeleidingscommissie onderzocht het Comité of de VSSE procedures, reglementen en richtlijnen heeft met betrekking tot de informantenwerking.

Voor het merendeel van de personeelsleden van de informatiesecties van de buitendiensten van de VSSE is het rekruteren, het *runnen* en het evalueren van menselijke bronnen een dagdagelijks activiteit die daarenboven nauwgezet wordt opgevolgd door de rechtstreekse chef(s).

Er bestaan ter zake een aantal schriftelijke richtlijnen (bijv. over de beslissing tot aanvaarding van een persoon als 'centraal ingeschreven informant' en de elementen die daarbij moeten onderzocht worden, over de evaluatie en vergoeding...) al liggen die verspreid over diverse documenten. Daarenboven zijn bepaalde aspecten van de informantenwerking slechts opgenomen in het cursusmateriaal voor stagiairs of maken ze alleen deel uit van de gewoonten eigen aan de dienst. Het Vast Comité I verwonderde zich hierover, gelet op het belang van de informantenwerking voor de dienst. Wel werd in 2007 een HUMINT-bureau opgericht. Het kreeg als taak het beleid van de VSSE in deze materie in de praktijk om te zetten, bij te dragen aan de organisatie van de vorming van personeelsleden en medewerking te verlenen aan de evaluatie en de afscherming van bronnen. Een van de realisaties van dit bureau is de syllabus waarin ten behoeve van de opleiding van nieuwe inspecteurs de problematiek van de informantenwerking in zijn globaliteit wordt aangepakt. Tevens zou de VSSE werk maken van een globale interne regeling m.b.t. deze materie.

Het Vast Comité I heeft in 2009 nader stilgestaan bij één aspect van de informantenwerking: de evaluatie van de eventuele risico's verbonden aan de werking met informanten.

Er is het Vast Comité I geen instructie of een handleiding voor het personeel van de VSSE bekend, waarin wordt opgesomd of beschreven welke risico's bestaan bij het rekruteren en runnen van een informant. Impliciet kunnen uit een aantal dienstnota's en andere documenten een aantal van dergelijke risico's worden afgeleid.

⁶⁵ Het Vast Comité I heeft in het verleden meermaals aandacht besteed aan de informantenwerking, een eerste maal via een uitgebreid thematisch onderzoek (Toezichtsonderzoek inzake de informanten van de Veiligheid van de Staat en van SGR (*Activiteitenverslag 1997*, 141-173) en later via eerder punctuele onderzoeken waarin bepaalde aspecten nader werden bekeken: *Activiteitenverslag 1999*, 107-108; *Aanvullend Activiteitenverslag 1999*, 23-25; *Activiteitenverslag 2004*, 25-35; *Activiteitenverslag 2000*, 173-180 en 202; *Activiteitenverslag 2003*, 9-10; *Activiteitenverslag 2003*, 219-220 en 242-245; *Activiteitenverslag 2004*, 118 en *Activiteitenverslag 2008*, 57-60.

Het meest duidelijke risico ziet de VSSE voor de bron zelf. Om evidente redenen hecht de dienst dan ook het allergrootste belang aan het behoud van diens anonimiteit. Deze bescherming gaat natuurlijk in de eerste plaats om de bescherming ten opzichte van het milieu van de informant, maar ze wordt ook doorgetrokken naar andere diensten en geldt zelfs binnen de VSSE.

De VSSE erkent evenwel ook risico's voor de dienst zelf. Deze kunnen meerdere vormen aannemen. Een (potentiële) bron kan gebruikt worden door zijn milieu van oorsprong of door een niet-bevriende inlichtingendienst om bijvoorbeeld te achterhalen welke methoden de VSSE hanteert en wat haar informatiepositie is. Een andere mogelijkheid is dat de VSSE, al dan niet doelbewust, wordt opgezadeld met onjuiste informatie. Ten slotte is het niet ondenkbeeldig dat een informant alleen uit is op eventuele vergoedingen, zonder bruikbare inlichtingen aan te leveren.

Een bijzonder risico is verbonden aan de werking met personen die betrokken waren of zijn bij misdrijven. In de opleiding wordt expliciet gewaarschuwd voor een samenwerking met personen die een gerechtelijk verleden hebben.

Echter, uit de algemene werkwijze blijkt dat de VSSE geen formele risicoanalyses verricht inzake informantwerking.

II.3.6. IS DE VEILIGHEID VAN DE STAAT OP ONGEOORLOOFDE WIJZE TUSSENGEKOMEN IN DE NATURALISATIE VAN BELLIRAJ?

Een andere vraag was of de VSSE op enigerlei wijze de naturalisatie van Belliraj zou hebben gefaciliteerd.

Daarbij is het van belang te weten dat Belliraj eind jaren '80 een eerste aanvraag had ingediend. Na een lange procedure werd zijn aanvraag in 1998 verworpen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Daarbij viel vooral het uitgesproken negatieve advies van de VSSE op. De dienst beschikte over diverse elementen die Belliraj linkten aan criminele en extremistische activiteiten (zie II.3.3).

Eveneens van belang is het feit dat de toenmalige echtgenoot van Belliraj (verder X genoemd) begin 2000 een naturalisatieaanvraag indiende. Het advies van de VSSE luidde dat *'de Veiligheid van de Staat niets te melden heeft aangaande X. Haar echtgenoot, Belliraj (...) is evenwel bij onze diensten gekend omwille van zijn activiteiten binnen de Algerijnse en Marokkaanse islamitische radicale beweging.'*

Bij de inwerkingtreding van de zgn. Snel-Belg-Wet in 2000 – die impliceerde dat men binnen één maand de Belgische nationaliteit kon verkrijgen – deed Belliraj een nieuwe aanvraag. Naar aanleiding van die aanvraag formuleerde een adjunct-hoofd van de betrokken afdeling van de VSSE op 6 juni 2000 het volgende advies: *'Ik heb de eer U mede te delen dat Belliraj bij onze diensten gekend is*

omwille van zijn activiteiten binnen de Algerijnse en de Marokkaanse islamistische radicale beweging.'

Met andere woorden, het advies dat voor Belliraj werd uitgewerkt was identiek aan de bewoordingen die aangaande Belliraj werden gebruikt in het advies dat kort voordien werd opgesteld voor zijn echtgenote X.

Vanaf 13 juni neemt de zaak echter een wending: zowel voor X als voor Belliraj wordt een nieuw advies opgesteld en verzonden naar het parket van Gent. Nochtans dateerden beide adviezen niet van dezelfde datum: dat van X, dateerde van 24 maart; dat van Belliraj van 6 juni. Het advies voor X luidde dat *'de Veiligheid van de Staat niets te melden heeft betreffende X'*; het advies voor Belliraj zelf klinkt als volgt: *'Ik heb de eer U ter kennis te brengen dat Belliraj tijdens de jaren '80 bij onze diensten gekend was omwille van zijn activiteiten binnen pro-Iraanse Marokkaanse middens. Sindsdien heeft hij onze aandacht in deze context evenwel niet meer getrokken, noch door enige andere politieke activiteit.'* Dit tweede advies m.b.t. Belliraj was ondertekend door het hoofd van de betrokken afdeling. Alleen dit advies werd teruggevonden in het naturalisatiedossier van het bevoegde parket. Aangezien er geen tegenindicaties waren, werd de Belgische nationaliteit toegekend.

Het Vast Comité I heeft intensief onderzoek verricht naar het hoe en het waarom van de twee adviezen voor Belliraj. Volgens de onder ede verhoorde leden van de VSSE werden op geen enkel ogenblik handelingen gesteld met het oog op het faciliteren van de verkrijging van de Belgische nationaliteit. De VSSE heeft – aldus de administrateur-generaal – destijds een tweede advies verleend waarbij nog steeds zijn radicaal profiel werd belicht, zij het minder uitgesproken dan in het eerste advies. Op dat ogenblik ook was de Snel-Belg-Wet in voege getreden zodat de dienst dagelijks honderden verzoeken moest behandelen.

Het Vast Comité I kan alleen maar vaststellen én betreuren dat de VSSE niet bij machte is om een bevredigende uitleg te geven over deze twee adviezen. Dit laat uiteraard de deur open voor allerlei speculaties en hypothesen.

II.3.7. HOE VERLIEP DE SAMENWERKING MET HET OCAD?

De minister van Justitie wenste verduidelijking bij eerdere rapportering van het Vast Comité I waaruit bleek dat de VSSE niet alle inlichtingen waarover ze beschikte m.b.t. Belliraj, zou hebben meegedeeld aan het OCAD. Nochtans verplicht artikel 6 W.OCAD de VSSE om alle inlichtingen die pertinent zijn in het kader van de uitoefening van de opdrachten van het OCAD (m.n. punctuele of strategische dreigingsanalyses opstellen inzake terrorisme of extremisme), over te zenden.

Het is inderdaad zo dat de VSSE geen elementen heeft meegedeeld aan het OCAD, ook al kende zij Belliraj en twee andere gearresteerden. Het Vast Comité

I is dan ook van oordeel dat de VSSE niet voldaan heeft aan haar wettelijke plicht. Het OCAD was daardoor niet bij machte een eventuele dreiging tegen personen in te schatten (art. 2, 1°, KB OCAD). Immers, de mededeling in de pers van het feit dat bepaalde personen informant zouden zijn van de VSSE, waarbij ook hun woonplaats werd vermeld, maakt dat hun veiligheid en die van hun naasten gevaar kan lopen. Dit eventueel gevaar staat niet noodzakelijk in verband met het feit of die personen ook daadwerkelijk informant zijn.

De administrateur-generaal van de VSSE contesteerde echter dat de bij zijn dienst voorhanden zijnde informatie, als ‘relevant’ in de zin van artikel 6 W. OCAD kon worden gezien. Daarenboven wees hij op een mogelijk conflict tussen twee wettelijke bepalingen die enerzijds een verplichting en anderzijds een verbod inhouden op het meedelen van bepaalde gegevens. Gelet op deze elementen, eigen aan deze zaak, was het Comité van oordeel dat weliswaar artikel 6 W. OCAD niet was nageleefd, maar dat er geen strafrechtelijke of disciplinaire inbreuken vast te stellen waren in hoofde van enig lid van de VSSE.

II.3.8. ZIJN ER N.A.V. DE ZAAK-BELLIRAJ SPANNINGEN GEREZEN TUSSEN DE INLICHTINGEN- EN POLITIEDIENSTEN?

Op vraag van de Begeleidingscommissie trachtte het Comité te onderzoeken of de zaak-Belliraj aanleiding heeft gegeven tot spanningen tussen de inlichtingendiensten en de politiediensten. In sommige pers werd zelfs gewaagd van een ‘oorlog tussen anti-terreurdiensten’ en die oorlog leek soms wel te worden uitgevochten in de media met verwijten over en weer van veelal ‘anonieme bronnen’.

Reeds uit bepaalde verklaringen opgetekend naar aanleiding van het onderzoek naar het terreuralarm in de eindejaarsperiode van 2007⁶⁶, kon opgemaakt worden dat er zekere wrijvingen bestonden tussen beide diensten. Op basis van verklaringen uit diverse open bronnen en van gesprekken met de directie van de VSSE heeft het Vast Comité I kunnen vaststellen dat er op sommige vlakken een toegenomen spanning is. Alhoewel de administrateur-generaal van de VSSE deze berichten nuanceerde en gewaagde van een perfecte verstandhouding op het terrein, bleef wel het feit dat er in de pers veel ‘onthullingen’, ‘verdachtmakingen’ en ‘beschuldigingen’ konden worden gelezen.⁶⁷ Het Comité vond hiervoor verschillende (mogelijke) oorzaken.

Vooreerst is er de vrees voor een mogelijke overlapping van bevoegdheden. Immers, niet alleen de inlichtingendiensten verzamelen inlichtingen. Artikel 44

⁶⁶ VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2008*, 9 e.v.

⁶⁷ In een reactie hierop diende de administrateur-generaal twee klachten in. Eén klacht met burgerlijke partijstelling tegen onbekenden wegens schending van het beroepsgeheim en van de classificatie; een tweede bij het Vast Comité P waarbij expliciet één sectie van een politiedienst werd gevisieerd.

van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt geeft ook de politiediensten de bevoegdheid om inlichtingen over personen, groeperingen en gebeurtenissen die van belang zijn voor de administratieve politie, te verzamelen en te verwerken. Daarbij komt dat de politiediensten sinds de Wet van 12 maart 1998 proactieve onderzoeken kunnen voeren. De federale politie is ook volop gaan investeren om de strijd tegen het terrorisme op proactieve wijze aan te pakken. Zodoende is ze in het vaarwater van de VSSE gekomen. Dat dit tot conflicten aanleiding kan geven, bleek zoals gezegd reeds uit het onderzoek naar het terreuralarm in de eindejaarsperiode van 2007.

Een andere mogelijke verklaring voor de soms minder goede verstandhouding tussen beide diensten, dateert uit de periode dat de politie nieuwe bijzondere opsporingsbevoegdheden heeft gekregen via de zgn. BOM-Wet. Op die wijze was een meer politionele aanpak van het fenomeen terrorisme mogelijk. De federale politie kon in deze materie dan ook een sterke informatiepositie uitbouwen en werd ook een gesprekspartner voor buitenlandse geheime diensten.

Dit onevenwicht kan hersteld worden nu de inlichtingendiensten vanaf 1 september 2010 over specifieke en uitzonderlijke methoden zullen kunnen beschikken via de zgn. BIM-Wet. Maar die wet kan op zijn beurt tot nieuwe fricties leiden. De politie blijkt nu immers vragende partij voor een regeling inzake methoden van administratieve politie (BAM-Wet). Deze wet zou het de administratieve politie moeten mogelijk maken te opereren in de fase waar momenteel enkel de inlichtingendiensten actief zijn.

Het Vast Comité I merkt dat er in de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme overlappingsen van bevoegdheden zijn wat zou kunnen leiden tot concurrentie. Een oplossing lijkt alleen te kunnen worden gevonden indien er een duidelijke taakverdeling komt en indien de informatie-uitwisseling vlot verloopt. Daarom is het onontbeerlijk dat beide diensten een samenwerkingsakkoord sluiten. De concurrentie moet immers plaatsmaken voor samenwerking.

II.3.9. WAS DE CLASSIFICATIE VAN DE INFORMATIE GERECHTVAARDIGD?

De Begeleidingscommissie van de Senaat heeft het Vast Comité I gevraagd zijn onderzoek uit te breiden tot de vraag of de classificatie die werd aangebracht aan de documenten van de inlichtingendiensten gerechtvaardigd was vanuit de Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen.

Er moet meteen gewezen worden op het feit dat de veiligheid van informanten van inlichtingendiensten niet is opgenomen in belangen die beschermd worden door artikel 3 van voornoemde wet. Ook de vervulling van de opdrachten van inlichtingendiensten komt niet voor in die belangen.

Nochtans luidt artikel 18 van de Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst als volgt: *‘In de uitoefening van hun opdrachten kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een beroep doen op menselijke bronnen. In dat geval, moeten die diensten waken over de veiligheid van de gegevens die op de menselijke bronnen betrekking hebben en over de inlichtingen die ze mededelen.’* De wet eist dus dat de inlichtingendiensten waken over *‘de veiligheid van de gegevens die op de menselijke bronnen betrekking hebben’* en niet op de veiligheid van de personen als dusdanig.

In zijn *Activiteitenverslag 2004* stelde het Vast Comité I echter reeds dat de verplichting uit artikel 18 W.I&V alleen kan nageleefd worden door de identiteit van informanten te classificeren.⁶⁸

In de praktijk waken de inlichtingendiensten over de beveiliging van zowel de veiligheid van de inlichtingen als van de informanten zelf door een hoog classificatieniveau toe te kennen aan de gegevens die zij ontvangen van hun menselijke bronnen.

In casu was het Vast Comité I van oordeel dat de classificatie van de onderzochte documenten noodzakelijk en gerechtvaardigd was gelet op de wetten die van toepassing zijn op de inlichtingendiensten. Er werd in dit kader geen enkel misbruik vastgesteld.

II.4. DE ALGEMENE DIENST INLICHTING EN VEILIGHEID EN DE UITVOERING VAN EEN VEILIGHEIDSONDERZOEK

Begin mei 2007 uitte een particulier in scherpe bewoordingen zijn ongenoegen over het verloop van een veiligheidsonderzoek door de militaire inlichtingendienst. Het onderzoek had betrekking op zijn partner. Die had een veiligheidsmachtiging nodig voor de uitoefening van een bepaalde functie binnen het leger. Maar aangezien het om een machtiging van het niveau ‘ZEER GEHEIM’ ging, werd ook hij aan een onderzoek onderworpen.⁶⁹ Daarbij informeerden de onderzoekers zich ook over de fiscale en commerciële problemen van zijn handelsvenootschap. Vooral dit laatste punt vond de klager onterecht. Maar hij had ook tal van andere grieven. Zo merkte hij op dat hij en zijn partner uit elkaar waren gegaan en hij zijn ‘toestemming’ om ook hem te onderzoeken, zou hebben ingetrokken. Ook bekleog hij zich over de wijze waarop zij werden verhoord, over het

⁶⁸ VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2004*, 122.

⁶⁹ Personen die de volle leeftijd hebben van achttien jaar en die samenwonen met een persoon die een veiligheidsmachtiging van het niveau ‘ZEER GEHEIM’ moet hebben, worden ook aan een veiligheidsonderzoek onderworpen. Zij dienen hiertoe niet hun toestemming te verlenen; zij worden slechts in kennis gesteld (art. 16 § 4 W.C&VM en de Richtlijn van 16 februari 2000 van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid).

feit dat onderzoek niet objectief zou zijn verlopen en over het feit dat zijn dossier naar de minister van Landsverdediging was gestuurd.

Het Comité besliste dat de klacht ontvankelijk was⁷⁰, maar het moest wel vaststellen dat het merendeel van de opgeworpen grieven elke grond miste.

Zo was het volkomen normaal dat er nader onderzoek werd gedaan naar de vennootschap waarvan de klager oprichter én vennoot was, zijn toenmalige partner bestuurster én zaakvoester, terwijl de zetel van de firma was gevestigd op het adres van hun beider woonplaats. De gegevens die over de klager beschikbaar waren, konden immers doen twijfelen aan diens betrouwbaarheid.⁷¹ Omdat een verdere beoordeling niet kon worden losgekoppeld van zijn professioneel gedrag, was het Vast Comité I van mening dat de interesse van de ADIV voor de wijze waarop de klager zijn commerciële zaken binnen de vennootschap beheerde, gerechtvaardigd was. Door de klager persoonlijk uit te nodigen, bood de ADIV hem trouwens de mogelijkheid om zelf toelichting te geven bij de negatieve elementen die op hem betrekking hadden.

De klacht was echter ook gericht tegen dit verhoor. Vooreerst werd de wijze waarop beiden werden uitgenodigd voor een gesprek, aan de kaak gesteld: dit gebeurde telefonisch en zonder dat ze kennis kregen van de redenen van de convocatie. Het Vast Comité I moest vaststellen dat er geen enkele precieze richtlijn bestaat over de manier waarop iemand voor een dergelijk onderhoud moet worden uitgenodigd.⁷² In de regel wordt er van tevoren ook niets meegedeeld over de inhoud van het gesprek. Het Comité was echter van oordeel dat het beleefder, duidelijker en doeltreffender ware geweest om de klager een persoonlijke uitnodiging te sturen en hem de redenen voor het gesprek beknopt uit te leggen. Het Comité wijst er wel op dat niemand wettelijk gehouden is om gevolg te geven aan een verzoek tot verhoor vanwege een inlichtingendienst. De deelname aan een dergelijk onderhoud kan slechts op basis van vrijwilligheid, hoewel een weigering betekent dat de onderzoekers in de onmogelijkheid zijn eventuele negatieve elementen beter te kaderen.

⁷⁰ Artikel 3 van de W.Beroepsorg. bepaalt dat *'wanneer bij het beroepsorgaan een beroep aanhangig is gemaakt, (...) het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingendiensten (...) voor de duur van de procedure geen onderzoek (mag doen) naar respectievelijk klachten en aangiften in de zin van voornoemde wet van 18 juli 1991 (...) die betrekking hebben op elk veiligheidsonderzoek of elke veiligheidsverificatie die uitgevoerd wordt ter gelegenheid van procedures in het kader van veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten of veiligheidsadviezen die het voorwerp uitmaken van dat beroep'*. Aangezien er *in casu* geen beroep was aangetekend en de klacht perfect valt onder het toepassingsgebied van de Toezichtwet van 18 juli 1991, kon het Comité dit onderzoek opstarten. Het onderzoek kon er niet in bestaan een advies te formuleren over de gegrondheid van de door de ADIV genomen (of te nemen) beslissing met betrekking tot de veiligheidsmachtiging.

⁷¹ Het grondige veiligheidsonderzoek met betrekking tot de vrouw zelf had echter geen enkel negatief element aan het licht gebracht.

⁷² Wel beschikt de ADIV over interne richtlijnen waarin wordt bepaald op welke wijze diverse andere aspecten van de veiligheidsonderzoeken moeten worden gevoerd.

Het onderhoud zelf zou te vergelijken zijn geweest met ‘politieondervragingen’, aldus de klager. De onderzoekers van de ADIV deden echter gelden dat de klager zich vanaf het begin arrogant en laatdunkend heeft gedragen. Uit het omstandig verslag dat van het verhoor werd opgesteld, bleek inderdaad dat er een gespannen sfeer heerste. Deze situatie was volgens het Vast Comité I te wijten aan de houding van de klager. Volgens het Comité waren de onderzoekers dan ook niet autoritair, agressief of onbeleefd.

Verder wierp de klager op dat de onderzoekers een ongunstig of zelfs seksistisch vooroordeel hadden over zijn partner. Het resultaat van het veiligheidsonderzoek *moest* negatief zijn opdat zij haar benoeming zou mislopen. Het Vast Comité I kon echter geen enkele aanwijzing in die zin vinden.

Ook protesteerde de klager tegen het feit dat het verslag van het verhoor hem nooit was voorgelegd of meegedeeld en dat hij het niet had kunnen ondertekenen. Het Vast Comité I wees er op dat de Classificatiewet van 11 december 1998 noch het uitvoeringsbesluit van 24 maart 2000 dergelijke formaliteiten voorschrijft. Een veiligheidsonderzoek is immers niet te vergelijken met een strafrechtelijk onderzoek.⁷³

Tevens betwistte de klager dat er verder onderzoek naar hem mocht gebeuren aangezien hij zijn ‘toestemming’ hiertoe zou hebben ingetrokken. Ook op dit vlak was de klacht ongegrond. Zoals gezegd, eist de Classificatiewet immers geen toestemming van samenwonende meerderjarige personen; zij worden alleen in kennis gesteld van het feit dat ze ook worden onderworpen aan een veiligheidsonderzoek.

Ten slotte laakte de klager het feit dat het dossier van het veiligheidsonderzoek naar de minister van Landsverdediging was gestuurd. Het Vast Comité I moest echter vaststellen dat dit gebeurde op verzoek van de betrokken minister nadat deze een klaagbrief had ontvangen van de klager zelf. Omdat de benoeming van de vrouw afhankelijk was van een beslissing van de minister van Landsverdediging, kan het volkomen normaal lijken dat het veiligheidsdossier naar de minister wordt verstuurd. Het Vast Comité I verwees echter naar artikel 22 W.C&VM luidens hetwelk het onderzoeksrapport en -dossier van een inlichtingendienst alleen naar de veiligheidsautoriteit (*in casu* het hoofd van de ADIV) worden verstuurd. Deze veiligheidsautoriteit is gehouden de noodzakelijke interne maatregelen te nemen om de vertrouwelijke aard van de persoonsgegevens die in dergelijke dossiers staan, te waarborgen. Hoewel men de minister van Landsverdediging moeilijk het recht kan ontzeggen om kennis te nemen van de persoonsgegevens van leden van de strijdkrachten, kan men zich de vraag stellen of dit ook betekent dat de persoonsgegevens van een persoon die niet onder zijn gezag staat (in dit geval de partner), aan hem mogen worden bezorgd. Volstond het in deze niet een kopie te bezorgen van de met redenen omklede beslissing om de veiligheidsmachtiging

⁷³ De klager had in principe wel de mogelijkheid om het verslag in te zien op basis van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

al dan niet toe te kennen, teneinde de minister van Landsverdediging in de mogelijkheid te stellen zijn beslissing te nemen met betrekking tot de benoeming van de vrouw?

Los van de diverse onderdelen van de klacht, formuleerde het Vast Comité I twee andere bedenkingen.

Vooreerst blijkt geen enkel Koninklijk of ministerieel besluit noch enige interne richtlijn te bepalen voor welke functies binnen de Strijdkrachten een veiligheidsmachtiging vereist is. Alleen in de veiligheidsvoorschriften van de ADIV vond het Comité een expliciete verwijzing met betrekking tot de veiligheidsmachtiging voor de functie die de vrouw ambieerde.

Ten tweede moest het Comité vaststellen dat geen van de leden van de ADIV die het verhoor hebben afgenomen, deel uitmaakte van het detachement 'Veiligheidsonderzoeken'. Nochtans vereist artikel 18 van de Classificatiewet dat veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd door de leden van de ADIV die daartoe, op voordracht van de chef van de ADIV, specifiek zijn aangesteld door de minister van Landsverdediging. Zij worden op dat ogenblik houder van een specifieke legitimatiekaart die zij op eenvoudig verzoek moeten tonen. De wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende de veiligheidsmachtigingen en -onderzoeken leggen echter geen enkele van deze formaliteiten op op straffe van nietigheid.

II.5. DE GEGEVENSVERZAMELING EN -VERWERKING T.A.V. PERSONEN DIE OPGEMERKT WERDEN IN DE NABIJHEID VAN MILITAIRE INSTALLATIES

Midden 2008 gaf een klacht van een particulier aanleiding tot het openen van een onderzoek naar de reden van en de manier waarop de VSSE informatie verzamelde en verwerkte over personen die werden opgemerkt in de omgeving van een militair complex.⁷⁴

De VSSE was door de federale politie in kennis gesteld van een vermeend verdacht handelen van de inzittenden van een voertuig dat halt had gehouden in de buurt van deze militaire site. De VSSE besliste nadere inlichtingen in te winnen over het voorval.

Aangezien het volgens de leden van de VSSE slechts een 'administratief onderzoek' betrof, nam het lid van de VSSE dat met het onderzoek werd belast, telefo-

⁷⁴ De klacht had ook een 'politieel luik', met name de eventuele seining van de betrokkenen in het Centraal Signalementenblad (nu Recherche- en Informatieblad). Aangezien dit een databank met politieel karakter is, beschikte het Vast Comité I over geen enkele (onderzoek)bevoegdheid. Dit aspect van de klacht werd dan ook aan het Vast Comité P overgemaakt. Het Vast Comité P heeft aan de klaagster laten weten dat de noodzakelijke verificaties werden verricht en dat de situatie conform was aan de toepasbare reglementering en wetgeving.

nisch contact op met de eigenares van het voertuig. Hij gaf haar kennis van zijn identiteit en zijn functie bij de VSSE en vroeg haar openlijk naar de redenen van de aanwezigheid van haar voertuig in de omgeving van de militaire installatie.

Het Vast Comité I stelde zich vragen over de pertinentie van de methode die de medewerker van de VSSE gebruikte om dit onderzoek te voeren; namelijk (a) het telefonisch contacteren van de persoon die het voorwerp uitmaakt van het onderzoek en (b) het zich identificeren jegens betrokkene, het hem kennis geven van de reden van het onderzoek en het opgeven van een VSSE-telefoonnummer met het oog op een later contact. Het Comité was van oordeel dat dergelijke handelwijze niet passend is voor een agent van de inlichtingendiensten. Het onthullen ten deze van identiteit en functie aan personen die het voorwerp zijn van een onderzoek kan van dien aard zijn dat het de eigen veiligheid in het gedrang kan brengen evenals de terughoudendheid waarmee de agenten van de VSSE gewoonlijk gehouden zijn inlichtingen te verzamelen. Het verdachte gedrag van de inzittenden van de wagen vormde voldoende reden om het zogenaamde ‘administratieve onderzoek’ dat tegen hen werd gevoerd, met voorzichtigheid en in alle discretie af te handelen.

Ten slotte was het Vast Comité I de mening toegedaan dat een tussenkomst door de lokale politie van de verblijfplaats van de eigenares van het voertuig in dit geval passender zou zijn geweest om van de betrokkenen de gewenste uitleg te krijgen over de aanwezigheid van hun voertuig en het gedrag van de passagiers in de buurt van een militair domein.

II.6. MEDEWERKING VAN DE VEILIGHEID VAN DE STAAT AAN EEN HUISZOEKING

Halfweg februari 2007 werden huiszoeken uitgevoerd in de gerechtelijke arrondissementen Brussel, Nijvel en Verviers, en dat in het kader van een gerechtelijk onderzoek naar moslimextremisme. Het ging daarbij om zogenaamde ‘versterkte huiszoeken’.⁷⁵ Deze operatie werd door bepaalde media omschreven als uitermate brutaal. Het Vast Comité P, dat toezicht uitoefent op de politiediensten, werd ingeschakeld om de wijze waarop de operaties verliepen, te onderzoeken.

In het kader van dat onderzoek, verzocht de voorzitter van het Vast Comité P het Vast Comité I om na te willen gaan of de inlichtingendiensten voorafgaandelijk gecontacteerd werden in verband met deze operatie en meer bepaald met betrekking tot de personen die als verdacht werden beschouwd. Daarop opende het Vast Comité I een toezichtonderzoek naar ‘*de eventuele bijdrage van de inlich-*

⁷⁵ D.i. een huiszoeking waarbij bijstand wordt verleend door de speciale eenheden van de federale politie.

tingendiensten (al dan niet) voorafgaandelijk aan de huiszoeken verricht door de federale politie op 16 en 17 februari 2007'.

De VSSE meldde dat zij in het kader van haar opdracht van 'technische bijstand' (art. 20 W.I&V) had deelgenomen aan een coördinatievergadering van de onderzoeksrechter en het federaal parket. Zij stelde dat zij op die vergadering alle informatie in haar bezit had meegedeeld, dit in overeenstemming met het protocolakkoord tussen de inlichtingendiensten en de gerechtelijke overheden. De VSSE nam echter niet deel aan de strikt operationele fase.

Daar het echter om een gerechtelijk dossier ging, beriep de VSSE zich op het geheim van het onderzoek en wenste zij – zoals in vele andere toezichtonderzoeken – de verslagen die zij aan de gerechtelijke overheden had bezorgd, niet mee te delen.⁷⁶ Wel legde de VSSE de nadruk op het feit dat zij nooit heeft deelgenomen aan het besluitvormingsproces en dat zij niet rechtstreeks op de hoogte was gebracht van de resultaten van de huiszoeken en van de problemen waarmee de federale politie tijdens die huiszoeken te maken kreeg.

Het Vast Comité I deelde de gegevens waarover het beschikte mee aan Vast Comité P. Tevens werd de vraag gesteld of een gemeenschappelijk onderzoek zich opdroeg. In september 2009 bleek het toezichtonderzoek van het Vast Comité P echter afgerond zodat ook het Vast Comité I zijn onderzoek als afgesloten kon beschouwen.

II.7. KLACHT N.A.V. DE NIET-ERKENNING VAN EEN MOSKEE

Begin 2008 wendden bestuursleden van een vzw die was verbonden aan een in Vlaanderen gelegen moskee, zich tot het Vast Comité I. Zij wensten te achterhalen om welke reden hun gebedshuis van een erkenning verstoken bleef. Zij gingen ervan uit dat dit mogelijks te wijten was aan een negatief advies van de VSSE en vreesden dat deze dienst verkeerd geïnformeerd was.

De VSSE had inderdaad inlichtingen over deze moskee bezorgd aan de minister van Justitie die op zijn beurt een advies afleverde aan de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur.

Het onderzoek van het Vast Comité I spitste zich toe op twee vragen: was de wijze waarop de VSSE handelde rechtmatig en waren de inlichtingen die aan de minister werden bezorgd, pertinent.

⁷⁶ Hoewel het *in casu*, binnen het precieze kader van het door het Vast Comité P gevraagde onderzoek, niet noodzakelijk was om het onderzoek op dit vlak voort te zetten, blijft het feit dat het Vast Comité I opnieuw werd beperkt in zijn toezicht op de inlichtingendiensten.

II.7.1. DE WETTELIJKE BASIS VOOR DE MEDEDELING VAN INLICHTINGEN

De VSSE heeft inzake de erkenning van geloofsgemeenschappen (zoals moskeeën) geen enkele beslissingsbevoegdheid; ze levert ook geen adviezen af. De beslissingen worden genomen door de bevoegde Gewestelijke overheid (*in casu* de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur) en de adviezen gaan uit van de minister van Justitie. Deze adviezen kunnen elementen bevatten ‘*die de veiligheid van de Staat en de openbare orde aanbelangen*’ (art. 3 § 1 Samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004⁷⁷). Het is evident dat de minister zich hiervoor kan baseren op gegevens die door de VSSE worden aangereikt. De wettelijke basis voor deze informatieoverdracht zit vervat in artikel 19 W.I&V. Deze bepaling stelt dat de VSSE relevante inlichtingen die zijn ingewonnen in het kader van haar reguliere inlichtingenopdracht (bedoeld wordt een mogelijke extremistische dreiging tegen de inwendige en uitwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde), kan meedelen aan alle bevoegde instanties ‘*overeenkomstig de doelstellingen van hun opdrachten*’. De VSSE was dan ook gerechtigd op vraag van de minister van Justitie alle pertinente inlichtingen over te zenden, die konden toelaten het eventuele risico te evalueren dat het gebedsoord zou kunnen betekenen voor de veiligheid van de Staat en de openbare orde. Relevante inlichtingen in het kader van moskeeën zijn gegevens die volgens de VSSE betrekking hebben op:

- het ideologische profiel van de imam;
- de eventuele aanwezigheid van extremistische elementen onder het moskeebestuur;
- de eventuele aanwezigheid van extremistische elementen onder de gelovigen;
- de algemene teneur van de prediking;
- de teneur van mogelijke lessen en cursussen die door de moskee worden georganiseerd;
- de mogelijke structurele banden dan wel incidentele contacten van de moskee met extremistische groeperingen en/of buitenlandse mogendheden;
- de relaties met andere moskeeën en moskee-unies;
- de houding van de moskee ten opzichte van de civiele maatschappij in het algemeen en de lokale overheid in het bijzonder.

⁷⁷ Samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 tussen de Federale Overheid, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de erkenning van de erediensten, de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten, de kerkfabrieken en de instellingen belast met het beheer van de temporalieën van de erkende erediensten (B.S. 14 juni 2004) inmiddels vervangen door het Samenwerkingsakkoord van 2 juli 2008 (B.S. 23 juli 2008).

II.7.2. PERTINENTIE VAN DE ELEMENTEN DIE AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE WERDEN MEEGEDEELD

De VSSE stelde ten behoeve van de minister van Justitie drie nota's op. De gehanteerde bewoordingen getuigden van omzichtigheid en neutraliteit. De eerste twee nota's volgden daarenboven zeer kort na het verzoek om informatie. De dienst reageerde dus bijzonder prompt op de ministeriële vraag. De derde nota dateerde van bijna een jaar later. In de opeenvolgende nota's werden nuanceringen en 'recente informatie' aangereikt. Toch drongen zich enkele bemerkingen op.

Bij de opmaak van de eerste nota baseerde de analysedienst van de VSSE zich op informatie die bijna vijf maanden oud was en die duidelijk betrekking had op een tijdelijke situatie. Toch werd aan de buitendiensten niet gevraagd om de informatie te actualiseren.

In de tweede nota, die *quasi* onmiddellijk de eerste volgde, werd wel melding gemaakt van 'recente informatie'. Het betrof de identiteit van de imam van de moskee. Maar blijkbaar bekleedde die persoon reeds anderhalf jaar die functie. Dit feit had moeten gekend zijn bij de redactie van de eerste nota omdat het 'ideologische profiel van de imam' uiteraard een belangrijk criterium uitmaakt bij de beoordeling van het ideologische profiel van een moskee (zie hierboven). Het Vast Comité I was dan ook van oordeel dat de analysediensten met betrekking tot dit aspect niet optimaal hadden gefunctioneerd. Maar dit gold evenzeer voor de buitendiensten aangezien zij de analysediensten pas anderhalf jaar na de installatie van de imam informeerden. Het Comité stelde zich dan ook de vraag of de buitendiensten op de hoogte waren van de criteria voor de beoordeling van het ideologische profiel van een moskee en of zij wel permanent zorg besteedden aan het *up-to-date* houden van hun data.

Ten slotte gewaagde de derde nota enkel van één imamwisseling terwijl de buitendiensten reeds meerdere wissels hadden gerapporteerd. Bovendien bleek er bij een vergelijking van de rapporten van de buitendiensten en deze die door de analysediensten aan de minister van Justitie werden gezonden, een merkbaar verschil in de beoordeling van de imam te schuilen. In het door de VSSE aan de minister van Justitie afgeleverde eindproduct schortte het dus onbetwistbaar aan nauwkeurigheid, zowel op het vlak van 'actualiteit' als op het vlak van 'nuance'.

De VSSE verklaarde hieromtrent dat een actualisatie pas bij de buitendiensten wordt aangevraagd wanneer de analist dit nuttig en opportuun acht. Hierbij spelen factoren zoals betrouwbaarheid van de beschikbare informatie en tijd een rol. *In casu* werd geen actualisatie gevraagd omdat de analysediensten de problematiek van de betrokken moskee als genoegzaam gekend achtten. Dit is een verkeerde inschatting gebleken. Het Vast Comité I stelde zich dan ook de vraag naar de wijze waarop de supervisie in dit dossier gebeurde. Het Comité vond het eveneens bevreemdend dat de buitendiensten bij 'erkenningaanvragen' van lokale geloofsgemeenschappen niet automatisch worden ingelicht, laat staan geconsulteerd. Voor het Comité lijkt het nut hiervan nochtans evident.

II.7.3. CONCLUSIES

Het Vast Comité I was van oordeel dat VSSE in dit dossier volledig binnen zijn wettelijke opdracht heeft gehandeld. Tevens merkte het Comité op dat de criteria die de VSSE hanteert bij de beoordeling van het ideologische profiel van een moskee, pertinent zijn. De doelmatigheid en de interne coördinatie van de dienst bleken echter voor verbetering vatbaar.

Er werd in deze zaak vastgesteld dat de eerste analyse die aan de minister werd bezorgd, alhoewel globaal genomen correct, nochtans berustte op inlichtingen die niet meer actueel waren. Nadien werd er geen rekening gehouden met meer recente door de buitendiensten ingewonnen informatie, terwijl deze zou hebben toegelaten om de minister nuttige preciseringen te verschaffen.

Deze situatie kan verklaard worden door de snelheid waarmee de VSSE heeft willen antwoorden op het verzoek om informatie van de minister. Alles in oogen-schouw genomen, leek deze situatie ook het resultaat van de toegepaste werkmethode. Dit deed het Vast Comité I besluiten dat er een structurele disfunctie is in de informatieketen.

Immers, het is niet gebleken dat de buitendiensten van de VSSE systematisch zouden geïnformeerd en geconsulteerd worden wanneer de analysediensten verzocht worden om nuttige inlichtingen aan de minister te verschaffen met het oog op een advies over de veiligheid van de Staat of de openbare orde naar aanleiding van een erkenningaanvraag van een geloofsgemeenschap.⁷⁸

Het Vast Comité I was dus van oordeel dat in deze zaak de inwinning, de analyse en de terbeschikkingstelling van inlichtingen niet dermate georganiseerd waren om te kunnen anticiperen op en zich aan te passen aan de informatiebehoefte van de bevoegde minister.

II.8. KLACHT TEGEN EEN OFFICIER VAN DE ALGEMENE DIENST INLICHTING EN VEILIGHEID

Het Vast Comité I ontving in juli 2008 een klacht van een particulier. Ze was gericht tegen een procureur des Konings, de federale politie, een gouverneur en een officier van de militaire inlichtingendienst. Het Comité verklaarde zich uiteraard alleen bevoegd voor wat betreft de laatste betrokkene en opende een toezichtonderzoek *'naar de klacht van een particulier tegen een officier van de ADIV'*. De officier in kwestie zou handelingen hebben verricht waardoor de klager zijn commerciële activiteiten niet verder kon ontplooien.

⁷⁸ *Idem.*

Na onderzoek van de elementen die werden meegedeeld door de klager, besliste het Comité dat er geen enkele ernstige aanwijzing was dat de officier illegaal of onbehoorlijk zou hebben gehandeld. Het Comité besliste bijgevolg dit onderzoek af te sluiten en de klacht te klasseren.

II.9. ONDERZOEK NAAR AANTIJGINGEN TEGEN DE DIRECTEUR VAN HET OCAD

In september 2009 werd een anonieme klacht gericht aan het Comité. Er werd gewag gemaakt van verscheidene problemen met betrekking tot de werking van het OCAD, problemen die waren gerezen sinds de komst van de nieuwe directeur. Deze zou niet veel belangstelling tonen voor zijn dienst en vele reizen ondernemen buiten Europa. Hij zou vooral begaan zijn met zaken die geen uitstaans hebben met de werking van het OCAD en zelfs dubieuze aankopen hebben verricht.

De Vaste Comités P en I openden daarom een gezamenlijk onderzoek naar deze aantijgingen.

Na de bevraging van diverse betrokkenen binnen het OCAD en uit de analyse van de benodigde documenten kon evenwel geen enkele disfunctie worden vastgesteld. Het dossier werd dan ook in 2009 afgerond.

II.10. TOEZICHTONDERZOEKEN WAAR IN DE LOOP VAN 2009 ONDERZOEKSDADEN WERDEN GESTELD EN ONDERZOEKEN DIE IN 2009 WERDEN OPGESTART

Dit onderdeel bevat een opsomming en een korte situering van alle in 2009 opgestarte onderzoeken en van die onderzoeken waaraan tijdens het werkingsjaar 2009 werd verder gewerkt doch die nog niet konden worden afgerond. Sommige toezichtonderzoeken nemen heel wat tijd in beslag, soms zelfs meerdere jaren. Dit is jammer genoeg niet alleen te wijten aan de aard en de complexiteit van die onderzoeken zelf. Er zijn twee externe oorzaken waarop het Comité geen vat heeft. Vooreerst zijn er de onderzoeken naar thema's die ook behandeld worden in het kader van een opsporings- of gerechtelijk onderzoek. In die gevallen is het Comité afhankelijk van de toelating van de gerechtelijke overheden om dossiergegevens in te kijken. Een tweede oorzaak ligt bij de inlichtingendiensten. Het Comité moet soms meerdere maanden wachten vooraleer het een (volledig) antwoord krijgt op zijn onderzoeksvragen. Dergelijke onnodige vertragingen zijn uiteraard te betreuren.

II.10.1. SPIONAGE IN HET EUROPESE JUSTUS LIPSIUS- GEBOUW

Op 19 maart 2003 maakte de Raad van de Europese Unie bekend dat in het Justus Lipsius-gebouw te Brussel door de eigen veiligheidsdienst apparatuur werd gevonden waarmee verscheidene delegaties, waaronder die van Spanje, Duitsland, Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk, konden worden afgeluisterd.

De Raad kon evenwel niet vaststellen wie verantwoordelijk was voor de plaatsing van de aan bepaalde telefoonlijnen gekoppelde elektronische apparatuur. In aansluiting op een reeks tegenmaatregelen en een voorafgaand intern onderzoek, werd door de adjunct-secretaris-generaal van de Europese Raad klacht neergelegd bij het Brusselse parket.

Eind mei 2006 werd beslist een toezichtonderzoek te openen *‘naar de wijze waarop de Belgische inlichtingendiensten (de Veiligheid van de Staat en de ADIV) hebben geïntervenieerd naar aanleiding van een afluisterzaak in de bureaus van de delegatie van de Europese Raad in Brussel’*. Gelet op het feit dat zij in het kader van het gerechtelijk onderzoek ter zake als expert was aangeduid, meende de VSSE evenwel niet te kunnen ingaan op vragen van het Vast Comité I.

Pas in het najaar van 2008 werd aan het Vast Comité I inzage verleend in het gerechtelijk dossier. In oktober 2009 bezorgde de VSSE allerhande tot dan toe voor het Vast Comité I onbekende stukken (brieven, interne nota's en rapporten). Het onderzoek daarvan is essentieel gebleken en heeft het voor het Comité mogelijk gemaakt om de tussenkomst van de VSSE te reconstrueren en te begrijpen.

Begin december 2009 kon het Comité een ontwerp van rapport finaliseren. Dit ontwerp werd aan de inlichtingendiensten (en het federaal parket) voorgelegd voor eventuele opmerkingen. Het definitieve eindrapport, dat werd goedgekeurd in maart 2010, zal worden opgenomen in het activiteitenverslag 2010.

II.10.2. INFORMATIEHUISHOUDING BIJ DE MILITAIRE INLICHTINGENDIENST

Eind november 2005 werd een toezichtonderzoek geopend naar de wijze waarop de militaire inlichtingendienst de ingewonnen informatie beheert en exploiteert. In dat verband werden onder meer de bestaande onderrichtingen bestudeerd en werden verduidelijkingen gevraagd omtrent de wijze waarop de ADIV de door hen ontvangen persoonsgegevens opslaat, beheert en exploiteert.

De initiële aanleiding voor de opening van dit toezichtonderzoek was de vaststelling dat er in een concreet geval een gebrek aan informatiedoorstroming was vastgesteld tussen de pijlers *Intelligence* en *Counterintelligence* van de militaire inlichtingendienst. Door de ADIV werden echter plannen aangekondigd om de structuur van de dienst ingrijpend te wijzigen teneinde aan deze problematiek tegemoet te komen. In die optiek was het evident weinig zinvol om dit toezichton-

derzoek te finaliseren en werd het in 2008 opgeschort tot na de implementatie van de vooropgestelde hervormingen. Er werden in 2009 terdege concrete plannen aan het Vast Comité I meegedeeld. Begin 2010 werd een nieuwe stand van zaken opgevraagd. Nu uit het antwoord van de ADIV bleek dat de hervorming echter beperkt was gebleven tot enkele kleinschalige veranderingen, heeft het Vast Comité I daar zijn conclusies uit getrokken die zullen figureren in een navolgend rapport.

II.10.3. SCHADELIJKE SEKTARISCHE ORGANISATIES

De fenomenen waaraan de VSSE aandacht moet besteden zijn *'elke individuele of collectieve activiteit ontplooid in het land of vanuit het buitenland die verband kan houden met spionage, inmenging, terrorisme, extremisme, proliferatie, schadelijke sektarische organisaties, criminele organisatie (...)*. Deze bedreigingen krijgen in artikel 8 W.I&V een eigen definitie. Zo ook het begrip schadelijke sektarische organisatie, die wordt omschreven als *'elke groep met filosofische of religieuze inslag of die voorwendt dat te zijn en die qua organisatie of in haar praktijk schadelijke onwettige activiteiten uitoefent, individuen of de maatschappij nadeel berokkent of de menselijke waardigheid schendt'*.

Begin januari 2007 besliste het Vast Comité I een toezichtonderzoek te openen *'over de wijze waarop de Veiligheid van de Staat haar wettelijke opdracht, vermeld in de artikelen 7 en 8 van de Wet op de inlichtingendiensten, uitvoert met betrekking tot de schadelijke sektarische organisaties'*.

Hiermee wenst het Vast Comité I onder meer een antwoord te krijgen op de vragen welke de organisaties zijn die door de VSSE in dit kader worden opgevolgd en op welke wijze deze opvolging gebeurt. Ook wordt bestudeerd welke maatstaven de inlichtingendienst hanteert om sektarische bewegingen als gevaarlijk te beschouwen, welke de analyses zijn die de VSSE heeft toegezonden aan de autoriteiten en met welk doel dit geschiedde. Ten slotte wenst het Vast Comité I een zicht te krijgen op de personele en materiële middelen die de VSSE vrijmaakt voor deze opdracht.

In 2009 werden hoorzittingen met de VSSE georganiseerd en werden diverse concrete vragen gesteld aan deze dienst. Een voorlopig rapport werd eind 2009 geredigeerd; finalisering bleek evenwel nog niet mogelijk bij gebreke aan een aantal data.

II.10.4. DE BESCHERMING VAN COMMUNICATIE-SYSTEMEN TEGEN MOGELIJKE BUITENLANDSE INTERCEPTIES EN CYBERAANVALLEN

Het probleem van de bescherming van informatie- en telecommunicatiesystemen die beheerd worden via nieuwe informaticatechnologieën, is in het federale parlement reeds regelmatig aan bod gekomen. De beveiliging van deze systemen is

essentieel in een informatiemaatschappij. Nog in februari 2010 waarschuwde de VSSE de ministers en topambtenaren voor de gevaren verbonden aan het Blackberry-gebruik bij het uitwisselen van politieke en/of vertrouwelijke informatie.⁷⁹

De actuele interceptiemogelijkheden vormen niet alleen een mogelijke bedreiging voor de veiligheid, voor de militaire belangen en voor de economie van een land, maar ook voor de fundamentele rechten en vrijheden van burgers.

De Begeleidingscommissie van de Senaat drukte de wens uit om door het Vast Comité I geïnformeerd te worden over wijze waarop de inlichtingendiensten deze evoluties opvolgen. Tevens wenste zij een *update* van het Echelon-rapport dat het Vast Comité I in 2000 presenteerde.⁸⁰

Al deze elementen deden het Vast Comité I eind december 2007 besluiten een toezichtonderzoek te openen naar de *‘wijze waarop de Belgische inlichtingendiensten de noodzaak beschouwen tot bescherming van de communicatiesystemen tegen interceptie van buitenlandse oorsprong’*.

In 2008 werd een aanvang genomen met dit toezichtonderzoek en werden tal van onderzoeksverrichtingen gesteld. Zij richtten zich niet zozeer op de concrete feiten die de aanleiding waren voor het openen van het onderzoek, maar wel op de algemene problematiek van de beveiliging van communicatiesystemen tegen mogelijke buitenlandse intercepties. Het onderzoek werd vanaf dat ogenblik ook uitgebreid tot bedreigingen uitgaande van cyberaanvallen.

In 2009 werden de opmerkingen van de inlichtingendiensten op een eerste tussentijds verslag verwerkt, diverse briefings georganiseerd en bijkomende onderzoeksdaten gesteld. Het eindrapport, waarbij ook het standpunt van de Nationale Veiligheidsoverheid (NVO) niet onverlet zal worden gelaten, is voorzien voor afronding in 2010.

II.10.5. DE BESCHERMING VAN GECLASSIFICEERDE INFORMATIE BUITEN BEVEILIGDE SITES

Midden december 2007 besloot het Vast Comité I tot de opening van een toezichtonderzoek m.b.t. *‘de wijze waarop de ADIV geclassificeerde informatie en/of persoonsgegevens beschermt buiten beveiligde sites’*, en dit naar aanleiding van enkele incidenten waarbij dergelijke gegevens verloren waren gegaan. Het opzet van het onderzoek was te komen tot een verkenning van de toegepaste procedures qua beveiliging. In 2009 dienden aanvullende inlichtingen te worden ingewonnen. De afronding van het onderzoek moest derhalve worden uitgesteld naar 2010.

⁷⁹ Vraag van P. Wille aan de minister van Justitie over ‘Blackberry’s – Makkelijke onderschepping van mailverkeer – Advies van de Veiligheid van de Staat – Maatregelen’ (Senaat, 2009-2010, 1 december 2009, vr. nr. 4-5097).

⁸⁰ Zie VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2000*, ‘Syntheseverslag van het onderzoek over de manier waarop de Belgische inlichtingendiensten reageren op het eventueel bestaan van een Amerikaans systeem, Echelon genaamd, voor het onderscheppen van telecommunicaties in België’, 29-60.

II.10.6. ANONIEME KLACHT TEGEN VERMEENDE ILLEGALE SCHADUWOPERATIES DOOR DE VEILIGHEID VAN DE STAAT

Het Vast Comité I ontving in februari 2009 een anonieme klacht waarin gewag werd gemaakt van een bij de VSSE lopende schaduwoperatie die problematisch zou kunnen zijn in het licht van eerdere door het Vast Comité I geformuleerde aanbevelingen.⁸¹ Volgens de klager werd een bepaald persoon onder observatie genomen telkens zijn zaak door de gerechtelijke instanties werd behandeld. Hiervoor zou geen wettelijke grondslag bestaan.

Het Comité besliste begin maart 2009 tot de opening van een toezichtonderzoek. De onderzoeksverrichtingen in het kader van dit dossier werden afgerond eind 2009; de eindrapportage werd inmiddels goedgekeurd.

II.10.7. EEN GEPLAND WERKBEZOEK IN HET BUITENLAND DOOR HET OCAD

Het Vast Comité I vernam dat het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse in de loop van 2009 een buitenlandse missie had gepland, die evenwel in laatste instantie werd afgeblazen.

In de plenaire vergadering van de Vaste Comités I en P van juni 2009 werd besloten een gemeenschappelijk toezichtonderzoek te wijden aan dit voorgenomen werkbezoek. Hoewel de zending in kwestie werd geannuleerd, achtten beide Comités het nuttig om voor de toekomst na te gaan of – in het algemeen – het ondernemen van bepaalde buitenlandse missies kadert in of voortvloeit uit door de wetgever aan het OCAD toevertrouwde takenpakket. Het toezichtonderzoek beoogt in de marge ook na te gaan of het OCAD vanuit coördinatie- en doeltreffendheidsoogpunt zowel intern als extern de nodige voorbereidingen en voorzorgsmaatregelen had getroffen en of deze waren aangepast aan de specifieke situatie van het te bezoeken land. In 2009 werden diverse onderzoeksdaan verricht.

II.10.8. ONDERZOEK NAAR DE WIJZE WAAROP DE BELGISCHE INLICHTINGDIENSTEN HEBBEN GEWERKT IN EEN EXPORTDOSSIER NAAR IRAN

Halfweg mei 2009 werd de minister van Klimaat en Energie in de Kamer van Volksvertegenwoordigers ondervraagd over de uitvoer van een isostatische pers

⁸¹ Cf. 'De Zaak-Erdal' en 'De Zaak-Kimyongür', resp. pp. 24-34 en pp. 51-61 van het *Activiteitenverslag 2006* van het Vast Comité I.

van grafiet naar Iran.⁸² De Commissie van Advies voor de verspreiding van Kernwapens (CANVEK) zou hiervoor een negatief advies hebben gegeven na herziening van een vroeger positief advies en dit op basis van bijkomende informatie waaruit zou blijken dat dit materiaal voor nucleaire doeleinden zou worden gebruikt. Los van het antwoord van de minister – dat een genuanceerder beeld gaf – richtte de vraagsteller een verzoek tot onderzoek van dit dossier aan de Senaatsvoorzitter. Deze gelastte op zijn beurt het Vast Comité I met een onderzoek naar *‘le rôle de la Sûreté de l’Etat dans ce dossier et, si possible, vérifier si les procédures de contrôle ont été respectées’*. Immers, *‘(...) les expériences du passé nous obligent à être particulièrement vigilants en cette matière’*.^{83, 84}

Aangezien het Vast Comité I niet de bevoegdheid heeft zich uit te spreken over de adviezen van CANVEK of over de gegrondheid van de beslissingen genomen door de bevoegde autoriteiten op vlak van uitvoer van materiaal dat onderworpen is aan een specifieke controle, werd het onderzoek herleid tot de vraag of de Belgische inlichtingendiensten in het bezit waren van pertinente informatie en analyses m.b.t. de bestelling van materiaal door de Iraanse firma en zo ja, of ze deze informatie en analyses via de geëigende kanalen aan de bevoegde overheden bezorgden.

Het onderzoek *‘over de werking van de Veiligheid van de Staat en de ADIV betreffende de uitvoer van materiaal naar Iran’* werd eind 2009 afgerond en voor eventuele opmerkingen overgelegd aan beide inlichtingendiensten. Het eindverslag zal in de loop van 2010 worden toegezonden aan de opdrachtgever.

II.10.9. EVALUATIE VAN DE WIJZE WAAROP DE VEILIGHEID VAN DE STAAT HAAR ROL INZAKE DE STRIJD TEGEN PROLIFERATIE EN DE BESCHERMING VAN HET WEP WAARNEEMT

Het Vast Comité I deed reeds meermaals onderzoek naar de problematiek van de strijd tegen de proliferatie⁸⁵ en naar de bescherming van het wetenschappelijk en economisch potentieel (WEP)⁸⁶ door de inlichtingendiensten. De VSSE heeft in

⁸² Vraag van T. Van der Straeten aan de minister van Klimaat en Energie over ‘de uitvoer van materiaal naar Iran’ (I.V., Kamer, 2008-2009, 15 mei 2009, COM 557, 15, Vr. nr. 13174).

⁸³ Cf. ‘Toezichtonderzoek naar de wijze waarop de firma Epsi eventueel door de inlichtingendiensten werd gevolgd in het kader van de strijd tegen proliferatie’, in VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2005*, 9-28 en ‘De rol van de inlichtingendiensten in het kader van de strijd tegen de proliferatie van niet-conventionele en zeer geavanceerde wapens’, in VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2008*, 42-57.

⁸⁴ ‘De rol van de Veiligheid van de Staat in dit dossier, en, zo mogelijk, na te gaan of de controleprocedures werden gerespecteerd’. Immers ‘(...) ervaringen uit het verleden dwingen ons om bijzonder waakzaam te zijn in deze materie’ [vrije vertaling].

⁸⁵ Zie bijv. *Activiteitenverslag 2005*, 8-27 en *Activiteitenverslag 2008*, 42-57.

⁸⁶ Zie bijv. *Activiteitenverslag 2008*, 60-66, *Activiteitenverslag 2005*, 67 en *Activiteitenverslag 2005*, 24-133 en 134-138.

beide materies een uitermate belangrijke rol te spelen naar diverse overheidsdiensten toe. Maar de inlichtingen die de VSSE doorgeeft of de wijze waarop er mee wordt omgesprongen, kunnen voor (rechts)personen nadelige gevolgen ressorteren. Daarenboven lopen de belangen die enerzijds gelden in de strijd tegen de proliferatie en anderzijds bij de bescherming van het WEP, niet steeds noodzakelijkerwijs samen. Met dit onderzoek wil het Vast Comité I aan de hand van een concreet geval nagaan of de VSSE in dit kader zorgvuldig tewerk is gegaan. De gekozen casus biedt de mogelijkheid een evaluatie uit te voeren die betrekking heeft op een vrij lange periode.

In de loop van 2009 werden aan de VSSE diverse vragen gesteld. De antwoorden worden nog ingewacht. Het toezichtonderzoek kon dus nog niet worden afgerond.

II.10.10. KLACHT VAN TWEE PARTICULIEREN IN HET KADER VAN DE PROCEDURE 'NATIONALITEITS-VERKLARING'

In september 2009 werd door twee particulieren klacht neergelegd bij het Vast Comité I. De klagers, beide vreemdelingen, verklaarden dat ze in juni 2009 een aanvraag tot verkrijging van de Belgische nationaliteit indienden, die echter werd afgewezen. Informatie afkomstig van de VSSE zou aan de basis liggen van deze weigering.

Het Vast Comité I beperkte zijn onderzoek tot de informatie die de VSSE verzamelde, verwerkte en ter kennis bracht van de procureur des Konings in het kader van de aanvraag tot verkrijging van de Belgische nationaliteit. Het Vast Comité I is immers niet bevoegd om de adviezen en beslissingen van gerechtelijke overheden te controleren of te beoordelen.

De onderzoeksverrichtingen werden afgerond in de loop van 2009 en begin 2010 werd een eindverslag opgesteld.

II.10.11. DE INFORMATIEPOSITIE VAN DE VEILIGHEID VAN DE STAAT MET BETREKKING TOT DE RELLEN TE BRUSSEL

De voorzitter van de Senaat verzocht eind december 2009 het Vast Comité I een toezichtonderzoek te openen '*naar de opvolging door de Veiligheid van de Staat en de ADIV van de fenomenen/groepering(en)/personen achter de hoofdstedelijke onlusten in 2009, alsmede van het wapenbezit van (de) auteurs ervan*'. De werkzaamheden in 2009 beperkten zich node tot de kennisgeving van de opstart van het onderzoek aan de diverse verantwoordelijke ministers alsook tot een verzoek

om nadere informatie gericht aan de betrokken diensten. Het onderzoek wordt verder gezet in 2010.

II.10.12. DE BELGISCHE VERTEGENWOORDIGING BIJ INTERNATIONALE VERGADERINGEN INZAKE TERRORISME

De Belgische politie- en inlichtingendiensten en het OCAD nemen regelmatig deel aan bi- of multinationale vergaderingen inzake de bestrijding van terrorisme. De vraag stelde zich evenwel of de deelname aan deze vergaderingen efficiënt en effectief wordt georganiseerd en in welke mate hierover gecoördineerde afspraken bestaan. Om hierop een antwoord te kunnen bieden, werd conform artikel 53, 6° W.Toezicht door de vergadering van de Vaste Comités I en P in november 2009 beslist een gemeenschappelijk toezichtonderzoek te openen naar '*de deelname aan internationale vergaderingen inzake de bestrijding van terrorisme door de Belgische politie- en inlichtingendiensten, het OCAD en de ondersteunende diensten van het OCAD*'. Er wordt naar gestreefd om dit toezichtonderzoek af te ronden in 2010.

II.10.13. HUISVESTINGPROBLEMEN BIJ DE PROVINCIE- POSTEN VAN DE VEILIGHEID VAN DE STAAT

In de marge van zijn onderzoek naar 'schadelijke sektarische organisaties' (cf. II.10.3) kon het Vast Comité I *de visu* vaststellen dat de staat van sommige gebouwen waarin provincieposten van de VSSE gehuisvest zijn, erbarmelijk was. De aanhoudende vertragingen in de remediëring van dit probleem zou buiten de verantwoordelijkheid van de VSSE liggen. Het uitblijven van de realisatie van een behoorlijke werkomgeving voor eenieder binnen de VSSE, kan echter gewis van aard zijn de efficiëntie van deze dienst te beïnvloeden. Het Vast Comité I besloot dan ook eind december 2009 ambtshalve een toezichtonderzoek te openen '*naar de huisvesting van sommige provinciale posten van de Veiligheid van de Staat*'. De resultaten van dit toezichtonderzoek worden verwacht in de loop van 2010.

HOOFDSTUK III.

STUDIES, ACTIVITEITEN EN ADVIEZEN

Naast toezichtonderzoeken (hoofdstuk II), controle van intercepties door de ADIV (hoofdstuk IV), gerechtelijke opdrachten (hoofdstuk V) en de griffiefunctie van het Beroepsorgaan (hoofdstuk VII), heeft het Vast Comité I nog twee andere opdrachten: advies uitbrengen over ontwerpen van wetten of reglementen (III.1) en tweemaal per jaar rapporteren over de werking van het OCAD (III.2). Verder wordt in dit hoofdstuk ook kort stilgestaan bij enkele geopende informatiedossiers (III.3), bij de derde academische zitting (III.4) en bij de aanvulling van de Codex inlichtingendiensten (III.5).

III.1. ADVIEZEN IN HET KADER VAN HET WETSVOORSTEL BIJZONDERE INLICHTINGENMETHODEN

Artikel 33 W.Toezicht stelt dat *'het Vast Comité I (...) enkel op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de Senaat of van de bevoegde minister advies (mag) uitbrengen over een ontwerp van wet, van koninklijk besluit, van circulaire of over enig ander document waarin de beleidslijnen van de bevoegde ministers worden geformuleerd.'* In 2009 werd het Comité driemaal om zo'n advies verzocht, telkens met betrekking tot het 'Wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten'.⁸⁷

Een eerste maal gebeurde dit op verzoek van voorzitter van de Commissie Justitie van de Senaat (Advies van 28 januari 2009 ten behoeve van de Senaatscommissie Justitie⁸⁸); een tweede maal op vraag van de minister van Justitie d.d. 22 september 2009 (Advies van het Vast Comité I inzake het 'Wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten' zoals gestemd door de Senaat op 16 juli 2009) en ten slotte op vraag van de voorzitter van de Commissie Justitie van de Kamer (Standpunt van het Vast Comité I bij het 'Wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verza-

⁸⁷ In 2006 gaf het Vast Comité I reeds een uitgebreid advies op het oorspronkelijke 'voorontwerp van wet betreffende de methodes voor de verzameling van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten' (VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2006*, 74-85).

⁸⁸ *Gedr. St.*, Senaat, 2008-2009, 4-1053/7, 185 e.v.

melen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten' naar aanleiding van het verzoek van de voorzitter van de Commissie Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers d.d. 17 november 2009⁸⁹). Deze drie adviezen – die in grote mate hun weerslag hebben gevonden in de definitieve wettekst – werden als bijlagen opgenomen in dit activiteitenverslag.

De achterliggende krachtlijnen bij elk van deze adviezen waren:

- er is een absolute nood aan een wettelijke regeling die de twee Belgische inlichtingendiensten, als strategische component van de veiligheidspolitiek, moet toelaten bijzondere methoden voor het vergaren van inlichtingen te hantieren;
- elke regeling moet garanties kunnen bieden voor een optimale bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers;
- indien de inlichtingendiensten meer mogelijkheden krijgen, moet de (democratische) controle in dezelfde mate en op een realistische wijze versterkt worden;
- elke voorgestelde regeling die betrekking heeft op de toepassing van bijzondere inlichtingenmethoden en/of op de controle hierop, moet in de praktijk werkbaar zijn;
- er moet een controle zijn op de globale werking van inlichtingendiensten, dus ook indien deze hun medewerking verlenen aan gerechtelijke overheden;
- de inlichtingendiensten en de gerechtelijke overheden hebben elk een eigen finaliteit zodat elke regeling die tot resultaat heeft dat de werking van de ene dienst per definitie afhankelijk wordt van de andere, moet vermeden worden;
- ook de 'gewone' inlichtingenmethoden (zoals het observeren en fotograferen van personen in publieke ruimten, de werking met informanten, de infiltratie...) moeten op afdoende wijze wettelijk worden geregeld;
- naast de gewone en de bijzondere methoden moet ook de samenwerking en informatie-uitwisseling met buitenlandse homologe diensten wettelijk geregeld worden.

III.2. DE OCAD-VERSLAGEN⁹⁰

Wat betreft de rapportage over de werking van het OCAD en de ondersteunende diensten aan Kamer en Senaat, verwijst het Vast Comité I vooreerst naar het afge-

⁸⁹ *Gedr. St.*, Kamer, 2009-2010, 52-2128/007, 147 e.v.

⁹⁰ Het Vast Comité I wijst er op dat de verplichting om tweemaal per jaar te rapporteren over de uitvoering van de Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging (art. 35, 4° W.Toezicht), vervalt met de inwerkingtreding van de BIM-Wet op 1 september 2010. Vanaf dan zal het Comité in zijn jaarlijks activiteitenverslag 'specifiek aandacht (moeten besteden) aan de specifieke en de uitzonderlijke methoden voor het verzamelen van gegevens, zoals bedoeld in artikel 18/2 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, aan de toepassing van hoofdstuk IV/2 van dezelfde wet en aan de uitvoering

sloten toezichtonderzoek naar aantijgingen tegen de directeur van het OCAD⁹¹ en naar twee nieuw opgestarte onderzoeken.⁹²

De Vaste Comités I en P wensten in 2009 nog steeds een zicht te krijgen op de wijze waarop de verschillende ondersteunde diensten de verplichtingen uit de Wet betreffende de analyse van de dreiging hebben geïmplementeerd. Daartoe werden deze diensten al in 2008 schriftelijk bevestigd. Eind 2009 waren echter nog niet alle antwoorden binnen, zodat niet kon worden overgegaan tot een rapportage.

Verder moesten de Comités vaststellen dat het OCAD ook in 2009 opnieuw geen evaluatieverslagen van zijn activiteiten en van de strategische doelstellingen omtrent zijn activiteiten ter beschikking stelde. Zoals ook in het Activiteitenverslag 2008 werd vermeld, stipuleert art. 10 § 4 W.OCAD nochtans dat het OCAD tweemaal per jaar een dergelijk evaluatieverslag moet voorleggen aan het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid dat het op zijn beurt moet verzenden aan de Vaste Comités I en P. Pas begin 2010 mocht het Vast Comité I de evaluatieverslagen voor de jaargangen 2007 en 2008 ontvangen. Zij zijn bedoeld om de Comités *'in staat (te) stellen om, enerzijds, de al afgeronde en de nog lopende activiteiten van het OCAD te evalueren en, anderzijds, na te gaan in welke mate het OCAD de prioritaire opdrachten, als bepaald door de Koning op voorstel van het Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid, heeft gerespecteerd en aanbevelingen heeft geformuleerd met het oog op het vastleggen van de toekomstige prioritaire opdrachten.*⁹³ Het Vast Comité I wees er eerder al op dat er volgens artikel 10 § 5 W.OCAD op voorstel van het Ministerieel Comité een uitvoeringsbesluit moet genomen worden waarin de nadere regels van deze evaluaties worden bepaald. Dat uitvoeringsbesluit bleef ook in 2009 achterwege.

III.3. INFORMATIEDOSSIERS

Naast toezichtonderzoeken, opent het Vast Comité I frequent zgn. informatiedossiers. De bedoeling hiervan is om een gestructureerde respons te bieden op elementen m.b.t. de werking van de inlichtingendiensten en het OCAD die vanuit diverse hoeken worden aangedragen.⁹⁴ Deze dossiers en de wijze waarop ze kun-

van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging (nieuw art. 35 § 1, 1° W.Toezicht).

⁹¹ Zie hoofdstuk II.1.9.

⁹² Zie II.10.12. (Samenstelling van Belgische delegaties bij buitenlandse vergaderingen) en II.10.7. (Een gepland werkbezoek in het buitenland door het OCAD).

⁹³ *Gedr. St.*, Kamer, 2005-2006, 2032/6, 59.

⁹⁴ De aanleiding voor het opstarten van informatiedossiers is zeer divers: er wordt een klacht neergelegd en het Vast Comité I wil via een snelle verificatie de manifeste ongegrondheid zo snel als mogelijk uitsluiten; de directie van een inlichtingendienst maakt melding van een incident en het Comité wil nagaan hoe het werd afgehandeld; de media melden een voorval en het Comité wil weten of dit klopt en of er een meer algemene problematiek achter schuilgaat...

nen behandeld worden, bieden onmiskenbaar het voordeel dat er met een minimum aan vormvereisten een brede opvolging van de inlichtingensector kan geschieden. Indien dergelijke dossiers aanwijzingen van dysfuncties aan het licht brengen, zal het Comité onmiddellijk overgaan tot het initiëren van een toezichtonderzoek. Indien echter duidelijk is dat een dergelijk onderzoek geen meerwaarde resorteert vanuit de doelstellingen van het Vast Comité I, wordt het informatiedossier gesloten en worden verder niet onnodig tijd en middelen geïnvesteerd.

III.4. DE BESLOTEN ACADEMISCHE ZITTING VAN 16 JANUARI 2009

Daar waar in het verleden *topics* werden aangesneden als *‘De uitwisseling van informatie tussen de inlichtingendiensten in het kader van de strijd tegen terrorisme’* en *‘De inlichtingendiensten en strafprocedure in Nederland, Duitsland en Frankrijk’* – onderwerpen waarmee het Vast Comité I zich meer bewoog in de werkingsfeer van respectievelijk de burgerlijke inlichtingendienst en van het OCAD – kwam tijdens de derde academische zitting het accent te liggen op *‘De rol van de inlichtingendiensten in conflictgebieden’*. Het spreekt voor zich dat daarmee in eerste instantie de rol van de militaire inlichtingendienst ADIV werd bedoeld.

Ook dit jaar werd getracht de genodigden zowel een theoretische als praktische inkijk te geven op een actuele problematiek. Daarvoor kon het Comité rekenen op de deskundige bijdrage van professor Luc De Vos, als buitengewoon hoogleraar verbonden aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de KU Leuven en als gewoon hoogleraar en reserveluitenant-kolonel docent aan de Faculteit Sociale en Militaire Wetenschappen van de Koninklijke Militaire School. Voor een bespreking van de praktische context waarin de inlichtingendiensten in conflictgebieden opereren, kon het Comité een beroep doen op twee vertegenwoordigers van de militaire inlichtingendienst, te weten het hoofd van de Divisie Inlichtingen alsook het hoofd van de Divisie Veiligheidsinlichtingen.

III.5. AANVULLING CODEX INLICHTINGEN- DIENSTEN

‘Een degelijke kennis van de juridische normen bij alle betrokkenen uit de Belgische inlichtingengemeenschap’: met dit doel voor ogen nam het Vast Comité I enkele jaren geleden het initiatief om de voornaamste rechtsregels die betrekking hebben op de werking, bevoegdheden en controle op en van de twee Belgische

inlichtingendiensten en het OCAD via een codex⁹⁵ alvast beter toegankelijk te maken.

In 2009 realiseerde het Vast Comité I een derde bijwerking van deze codex. Hierin werd aandacht besteed aan de regelgeving met betrekking tot de toekenning van de Belgische nationaliteit, de Wet tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en de Wet betreffende de openbaarheid van bestuur. Daarnaast werden ook andere minder recente rechtsnormen toegevoegd en reeds opgenomen teksten geactualiseerd.

⁹⁵ VAST COMITÉ I, *Codex Inlichtingendiensten. Werking, bevoegdheden en toezicht*, Brugge, die Keure, 2006.

HOOFDSTUK IV.

HET TOEZICHT OP DE VEILIGHEIDSINTERCEPTIES

Het onderscheppen door ieder openbaar officier of ambtenaar van privé-(tele) communicatie zonder toestemming van de betrokkenen én met miskennis van de voorwaarden bepaald door de wet, wordt door artikel 259*bis* Sw. strafbaar gesteld. In zijn laatste paragraaf voorziet dit artikel in een uitzondering: het onderscheppen, het afluisteren, het kennismaken of het opnemen van elke vorm van communicatie uitgezonden in het buitenland is toegelaten voor de militaire inlichtingendienst zowel om redenen van militaire aard in het kader van de opdrachten gedefinieerd in artikel 11, §2, 1° en 2°, W.I&V als om redenen van veiligheid en bescherming van onze troepen en van deze van onze geallieerden tijdens opdrachten in het buitenland en van onze onderdanen die in het buitenland gevestigd zijn (art. 11, §2, 3° en 4°, W.I&V).

Bij Wet van 3 april 2003⁹⁶ werd het toezicht hieromtrent, als *sui generis*-taak, opgedragen aan het Vast Comité I. De modaliteiten van dit toezicht werden ingeschreven in artikel 44*bis* W.I&V. Het toezicht verloopt zowel voorafgaandelijk als tijdens en na de intercepties. Dit permanente toezicht gaat bovendien gepaard met de bevoegdheid om lopende onderscheppingen te doen stopzetten wanneer blijkt dat de voorwaarden waarin ze uitgevoerd worden, klaarblijkelijk de wettelijke bepalingen en/of de ministeriële toelating niet respecteren (art. 44*ter* W.I&V).

Het preliminair toezicht bestaat in het nazicht van de jaarlijkse zgn. 'beluisteringslijst' van de ADIV. Overeenkomstig artikel 44*bis*, 1°, W.I&V dient de ADIV ieder jaar bij het begin van de maand december aan de minister van Landsverdediging *ter fine* van toelating een gemotiveerde lijst voor te leggen met organisaties of instellingen die het voorwerp zullen uitmaken van onderschepping van hun communicatie tijdens het komende jaar. In uitvoering van diezelfde bepaling neemt de minister een beslissing binnen een termijn van tien dagen en deelt hij deze mee aan de ADIV. Op zijn beurt dient de ADIV de lijst, vergezeld van de ministeriële toelating, over te zenden aan het Vast Comité I. In 2009 stelde het Comité vast dat daarbij vertraging werd opgelopen, en dit in tegenstelling tot vorige jaren. Deze vertraging was evenwel niet te wijten aan de ADIV, noch was

⁹⁶ Wet van 3 april tot wijziging van de Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en van art. 259*bis* van het Strafwetboek, B.S. 12 mei 2003.

zij van invloed op de legale voortzetting van de intercepties. Immers, het is de militaire inlichtingendienst, bij ontstentenis van een ministeriële beslissing of van de mededeling ervan vóór 1 januari, bij wet toegelaten de in de lijst voorziene intercepties aan te vangen, onverminderd iedere latere beslissing van de minister van Landsverdediging.

Het Vast Comité I heeft met betrekking tot de lijst geen disfuncties vastgesteld. In 2009 heeft de ADIV tevens twee punctuele ministeriële toelatingen voor een naar tijd en ruimte beperkte uitbreiding van haar lijst gevraagd en bekomen. De daartoe vereiste criteria 'onontbeerlijk' en 'dringend' (cf. art. 44bis, 1°, W.I&V) waren naar oordeel van het Vast Comité I vervuld. Enkel werd door ADIV niet spontaan voldaan aan de verplichting het ministerieel *fiat* aan het Vast Comité I mee te delen.

Ook in 2009 werd overgegaan tot een *in situ* controle van de installaties. Deze controle ging gepaard met briefings omtrent het materiaal dat bij de uitvoering van de interceptieopdrachten wordt aangewend. Deze *real time* controle noch het nazicht van het logboek dat op de interceptielocatie ter beschikking lag van het Comité, brachten anomalieën aan het licht. Weliswaar moet in dit kader worden opgemerkt dat de SIGINT⁹⁷-procesbeschrijvingen, waarvan de redactie op verzoek van het Vast Comité I in 2008 werd gestart en die een grondige verificatie van het logboek wezenlijk zouden vergemakkelijken, door de ADIV nog niet werden gefinaliseerd.

In het verleden heeft het Vast Comité I herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van het bijstellen van het wettelijk kader in die zin dat ook de voor de goede uitvoering van de opdrachten noodzakelijke 'aftasting van de frequenties' zou worden geregeld. Alhoewel deze bemerking voor 2009 onverkort is blijven gelden, is zij thans achterhaald. Door de Wet betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten⁹⁸ werd in artikel 259bis Sw. immers ook 'het zoeken' naar communicatie (uitgezonden in het buitenland) ingeschreven.

⁹⁷ *Signals Intelligence*.

⁹⁸ B.S. 10 maart 2010.

HOOFDSTUK V.

DE OPSPORINGS- EN GERECHTELIJKE ONDERZOEKEN

V.I. OPDRACHTEN VAN GERECHTELIJKE OVERHEDEN

Naast toezichtonderzoeken voert de Dienst Enquêtes I van het Vast Comité I ook onderzoeken naar leden van de inlichtingendiensten die verdacht worden van een misdaad of wanbedrijf. Dit doet de enquêtedienst in opdracht van de gerechtelijke overheden. Deze bevoegdheid staat ook met zoveel woorden in de Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (art. 40 W.Toezicht). Met de Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging werd deze bevoegdheid uitgebreid tot misdaden of wanbedrijven gepleegd door de leden van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD). Wat betreft de leden van de andere 'ondersteunende diensten' geldt deze bepaling alleen ten aanzien van de verplichting om relevante inlichtingen aan het OCAD mee te delen (artt. 6 en 14 W. OCAD).

De leden van de Dienst Enquêtes I staan onder het toezicht van de procureur-generaal bij het hof van beroep of van de federaal procureur (art. 39 W.Toezicht) wanneer zij een opdracht van gerechtelijke politie vervullen. Op dat ogenblik verliest het Vast Comité I de zeggenschap over hen. De voorzitter van het Vast Comité I moet er zorg voor dragen dat de uitvoering van de opdrachten van gerechtelijke politie de uitvoering van de toezichtonderzoeken niet hindert. De reden daarvoor ligt voor de hand: het controleorgaan staat in de eerste plaats ter beschikking van het parlement. Die opdracht zou in het gedrang kunnen komen indien een te aanzienlijk deel van de tijd zou besteed worden aan gerechtelijke dossiers. De voorzitter kan alleen overleg plegen met de gerechtelijke autoriteiten over de inzet van de leden van de Dienst Enquêtes I in strafonderzoeken (art. 61*bis* W.Toezicht). Vooralsnog moest nog niet in die zin worden opgetreden.

In de gevallen waarin de Dienst Enquêtes I strafonderzoeken voert, moet hij na het afronden van dit onderzoek verslag uitbrengen bij het Vast Comité I. In dat geval *'beperkt het verslag zich evenwel tot de informatie die nuttig is voor de uitoefening door het Vast Comité I van zijn opdrachten'* (art. 43, lid 3, W.Toezicht).

V.2. DE ONDERZOEKEN

De verrichtingen uitgevoerd in het kader van de gerechtelijke bevoegdheid van de Dienst Enquêtes I hebben in 2009 een geringe impact gehad op de totale werklast van deze dienst.

Er werd slechts één nieuw gerechtelijk dossier geopend, gevolgd door een aangifte voor het verlies of de diefstal van een dienstwapen van een lid van een inlichtingendienst.

Daarnaast werden op verzoek van het parket verschillende verrichtingen gesteld in het kader van een gerechtelijk onderzoek opgestart eind 2007 met betrekking tot het eventuele misbruik door een lid van een inlichtingendienst van de door zijn dienst ter beschikking gestelde informaticamiddelen.

HOOFDSTUK VI.

DE GRIFFIE VAN HET BEROEPSORGAAN INZAKE VEILIGHEIDSMACHTIGINGEN, -ATTESTEN EN -ADVIEZEN

Het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen, waarvan de griffiefunctie wordt waargenomen door de administratie van het Vast Comité I, is bevoegd voor geschillen die betrekking kunnen hebben op beslissingen in vier domeinen: de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsattesten die toegang moeten verlenen tot plaatsen waar zich geclassificeerde documenten bevinden, de veiligheidsattesten die toegang moeten verlenen tot welbepaalde plaatsen waar zich een dreiging voordoet en, ten slotte, de veiligheidsadviezen. Daarnaast treedt het Beroepsorgaan ook op als ‘annulatierechter’ tegen beslissingen van publieke of administratieve overheden om in een bepaalde sector of voor een bepaalde plaats of *happening* veiligheidsadviezen of -attesten aan te vragen.⁹⁹

Deze activiteiten van het Beroepsorgaan hebben een directe impact op zowel de budgettaire als personele middelen van het Vast Comité I. Immers worden alle werkingkosten gedragen door het Vast Comité I, dat daarnaast niet enkel én de voorzitter én griffier levert, doch ook het nodige administratief personeel dat moet instaan voor de tijdsintensieve voorbereiding, de behandeling en de afhandeling van de beroepen.

In dit hoofdstuk worden de aard van de beslissingen, de hoedanigheid van de bevoegde overheden en van de verzoekers en de aard van de beslissingen van het Beroepsorgaan binnen de verschillende beroepsprocedures cijfermatig weergegeven. Om enige vergelijking mogelijk te maken, werden de cijfers van de afgelopen twee jaar eveneens opgenomen.

Vooraf moet evenwel de aandacht worden gevestigd op twee onderscheiden zaken. Vooreerst organiseerde het Beroepsorgaan in november 2009 een rondetafelconferentie waarop alle veiligheidsoverheden waren uitgenodigd. Bedoeling was om nadere uitleg te verschaffen over een aantal procedurekwesties. Tevens werd de gelegenheid gegeven vragen te stellen en *best practices* uit te wisselen. Verder deed de Raad van State in 2009 een belangrijke uitspraak.¹⁰⁰ Een personeelslid van de VSSE had nl. een annulatieberoep ingediend tegen de intrekking

⁹⁹ Zie hierover uitgebreid het *Activiteitenverslag 2006* van het Vast Comité I (91-119).

¹⁰⁰ R.v.St. 25 juni 2009, nr. 194.677, Gros.

van zijn veiligheidsmachtiging en – nog opmerkelijker – tegen de beslissing van het Beroepsorgaan waarbij die intrekking bevestigd werd. Onder verwijzing naar het arrest 14/2006 van het Grondwettelijk Hof bevestigde de Raad van State de wettelijkheid van artikel 9 W.Beroepsorgaan dat stelt dat ‘*de beslissingen van het beroepsorgaan (...) niet vatbaar (zijn) voor enig beroep.*’ Het annulatieberoep van de betrokkene werd dan ook onontvankelijk verklaard.

Tabel 1. Betrokken veiligheidsoverheid

	2007	2008	2009
NVO	4	18	18
VSSE	0	4	2
ADIV	14	11	19
ADCC	0	0	0
FANC	4	8	5
Federale politie	1	1	1
Lokale politie	0	1	0
Lokale luchthavencommissie ¹⁰¹	2	15	3
TOTAAL	25	58	48

Tabel 2. Aard van de bestreden beslissing

	2007	2008	2009
Veiligheidsmachtigingen			
Vertrouwelijk	5	3	7
Geheim	5	15	18
Zeer geheim	2	9	7
Weigering	8	23	25
Intrekking	3	4	5

¹⁰¹ In iedere luchthaven werd door het Directoraat-generaal Luchtvaart een lokale luchthavencommissie opgericht. Bij wijze van overgangmaatregel levert deze commissie de veiligheidsadviezen af voor personen die over een luchthavenidentificatiebadge moeten beschikken. Gelet op het Koninklijk besluit van 2 februari 2009 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 3 juni 2005 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen (B.S. 18 februari 2009) zijn deze commissies bevoegd voor verzoeken inzake identificatiebadges die geformuleerd zijn vóór 31 december 2009.

De griffie van het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen,
-attesten en -adviezen

	2007	2008	2009
Machtiging voor beperkte duur	0	0	1
Machtiging voor lager niveau	1	0	1
Geen beslissing binnen termijn	0	0	0
Geen beslissing binnen verlengde termijn	0	0	0
SUBTOTAAL	12	27	32
Veiligheidsattesten geclassificeerde documenten			
Weigering	0	4	1
Intrekking	0	0	0
Geen beslissing binnen termijn	0	0	0
Veiligheidsattesten plaats of gebeurtenis			
Weigering	11	9	9
Intrekking	0	0	0
Geen beslissing binnen termijn	0	0	0
Veiligheidsadviezen			
Negatief advies	2	18	6
'Herroeping' van een positief advies	0	0	0
Normatieve rechtshandelingen			
Beslissing van publieke overheid om attesten te eisen	0	0	0
Weigering NVO om verificaties voor attesten te verrichten	0	0	0
Beslissing van administratieve overheid om adviezen te eisen	0	0	0
Weigering NVO om verificaties voor adviezen te verrichten	0	0	0
SUBTOTAAL	13	31	16
TOTAAL	25	58	48

Tabel 3. Aard van de verzoeker

	2007	2008	2009
Ambtenaar	3	5	3
Militair	12	11	19
Particulier	10	42	26
Rechtspersoon	0	0	0

Tabel 4. Taal van de verzoeker

	2007	2008	2009
Franstalig	9	44	28
Nederlandstalig	16	14	20
Duitstalig	0	0	0
Anderstalig	0	0	0

Tabel 5. Aard van de door het Beroepsorgaan genomen voorbereidende beslissingen¹⁰²

	2007	2008	2009
Volledig dossier opvragen (1)	23	57	48
Aanvullende informatie opvragen (2)	3	0	6
Horen lid overheid (3)	0	0	1
Beslissing voorzitter (4)	0	0	0
Informatie uit dossier halen door Beroepsorgaan (5)	12	17	14
Informatie uit dossier halen door inlichtingendienst (6)	0	0	0

- (1) Het Beroepsorgaan beschikt over de mogelijkheid het gehele onderzoeksdossier bij de veiligheidsoverheden op te vragen. Aangezien dit dossier meer gegevens bevat dan het onderzoeksverslag alleen, wordt dit verzoek systematisch gedaan.
- (2) Het Beroepsorgaan heeft de mogelijkheid om tijdens de procedure aanvullende informatie die het nuttig acht, op te vragen.
- (3) Het Beroepsorgaan kan beslissen om de leden van de inlichtingen- en politiediensten of van de veiligheidsoverheden die aan het veiligheidsonderzoek of de -verificatie hebben meegewerkt, te horen.

¹⁰² Het 'aantal genomen voorbereidende beslissingen' (tabel 5), de 'wijze waarop de verzoeker zijn rechten van verdediging gebruikt' (tabel 6) of nog, de 'aard van de beslissingen van het beroepsorgaan' (tabel 7) is niet noodzakelijkerwijs gelijklopend met het aantal ingediende verzoeken uit de tabellen 1 t.e.m 4. Immers, sommige dossiers werden bijv. al opgestart in 2008 (en werden opgenomen in de kolom '2008'), terwijl de beslissing pas viel in 2009 (en dus werd opgenomen in de kolom '2009').

- (4) De voorzitter van het Beroepsorgaan kan beslissen dat het lid van de inlichtingendienst bepaalde gegevens geheim houdt tijdens zijn verhoor.
- (5) Indien de betrokken inlichtingendienst hierom verzoekt, kan het Beroepsorgaan beslissen dat bepaalde informatie uit het dossier dat aan de verzoeker ter inzage zal worden voorgelegd, wordt gehaald.
- (6) Indien het informatie betreft die afkomstig is van een buitenlandse inlichtingendienst, beslist de Belgische inlichtingendienst zelf of de informatie ter inzage is. Dit is een aspect van de toepassing van de zgn. 'derdenregel'.

Tabel 6. Wijze waarop de verzoeker zijn rechten van verdediging gebruikt

	2007	2008	2009
Dossierinzage door klager / advocaat	18	28	32
Horen van de klager / advocaat ¹⁰³	20	31	45

Tabel 7. Aard van de beslissingen van het beroepsorgaan

	2007	2008	2009
Veiligheidsmachtigingen			
Onontvankelijk	0	0	1
Zonder voorwerp	0	0	0
Ongegrond	4	11	15
Geground (volledige of gedeeltelijke toekenning)	5	16	11
Bijkomende onderzoeksdaeden door overheid	3	0	0
Bijkomende termijn voor overheid	0	0	0
Veiligheidsattesten geclassificeerde documenten			
Onontvankelijk	0	0	0
Zonder voorwerp	0	1	0
Ongegrond	0	0	0
Geground (toekenning)	0	2	0
Veiligheidsattesten plaats of gebeurtenis			
Onontvankelijk	2	1	0
Zonder voorwerp	0	2	0
Ongegrond	0	2	6
Geground (toekenning)	9	5	4

¹⁰³ In bepaalde dossiers wordt de klager/advocaat meermaals gehoord.

Hoofdstuk VI

	2007	2008	2009
Veiligheidsadviezen			
Onbevoegd	0	11	1
Onontvankelijk	0	1	0
Zonder voorwerp	0	2	1
Negatief advies	0	2	2
Positief advies	0	2	2
Normatieve rechtshandelingen			
Onontvankelijk	0	0	0
Zonder voorwerp	0	0	0
Gegronnd	0	0	0
Ongegrond	0	0	0
TOTAAL	23	58	43

HOOFDSTUK VII.

DE INTERNE WERKING VAN HET VAST COMITÉ I

VII.1. DE SAMENSTELLING

De samenstelling van het Vast Comité I onderging in 2009 geen wijziging. Het voorzitterschap werd waargenomen door Guy Rapaille (F), advocaat-generaal bij het hof van beroep te Luik. De twee raadsheren waren Gérald Vande Walle (F), ambtenaar, en Peter De Smet (N), substituut-procureur-generaal bij het hof van beroep te Gent.

Evenmin vielen er bij de plaatsvervangers wijzigingen op te tekenen. Emile Degehansart, raadsheer bij het hof van beroep te Bergen, bleef plaatsvervangend voorzitter. Etienne Marique, raadsheer bij het hof van beroep te Brussel en Piet de Brock, expert bij het OCAD, bleven de plaatsvervangers van de twee raadsheren.

Bij de Dienst Enquêtes I viel er wel een verschuiving te noteren. Eind 2009 verkoos een commissaris-auditor (N) terug te keren naar zijn dienst van oorsprong. Dit bracht het personeelsbestand van deze dienst – die onder leiding staat van directeur Pierre Nivelles (N) – terug op vijf *fulltime equivalenten* (FTE) (2 N + 3 F). Nieuwe aanwervingen werden dan ook in het vooruitzicht gesteld.

De administratieve staf van het Vast Comité I, onder leiding van griffier Wouter De Ridder (N), werd begin 2009 uitgebreid met de aanwerving op tijdelijke basis van een veiligheidscoördinator (F), en kwam daarmee op een totaal van vijftien FTE's (7 N + 8 F).

VII.2. DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE VAN DE SENAAT

Ook de samenstelling van de Begeleidingscommissie van de Senaat, aan wie het Vast Comité I rapporteert en die de uiteindelijke controle uitoefent op zijn werking, bleef in 2009 ongewijzigd; ze bestond naast Senaatsvoorzitter Armand De Decker (MR) tevens uit de senatoren Hugo Vandenberghe (CD&V), Tony Van Parys (CD&V), Christiane Vienne (PS) en Paul Wille (Open VLD). In 2009 kwam de Begeleidingscommissie vier maal bijeen voor de bespreking van de toezichtonderzoeken. Ook vond een gemeenschappelijke vergadering plaats met de parle-

mentaire begeleidingscommissies van de Vaste Comités P en I, en dit ter bespreking van het *Activiteitenverslag 2008* van het Vast Comité I.

VII.3. DE FINANCIËLE MIDDELEN EN DE BEHEERSACTIVITEITEN

Van de dotatie van het Vast Comité I voor het werkingsjaar 2008 (3.331.000 euro), bleef een boni van 819.432,67 euro beschikbaar.^{104, 105} Deze rekening werd op 22 december 2009 goedgekeurd in de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.¹⁰⁶

Voor 2009 werd het Vast Comité I een dotatie toegekend van 3.800.000 euro, waarvan 3,116 miljoen ingeschreven werd op de dotatie voorzien in de algemene uitgavenbegroting.¹⁰⁷ De stijging van het budget omvat de belangrijke verhoging van de werkingskosten en meer in het bijzonder de opeenvolgende overschrijdingen van de spilindex en zijn weerslag op de salarissen van de publieke sector. De door de wetgever aan het Vast Comité I toevertrouwde opdrachten impliceren bovendien dat het Comité gehouden is aan een voortdurende aanpassing van zijn werkzaamheden met betrekking tot de gehanteerde informaticatechnologie, de vereisten van de beveiliging en de logistieke ondersteuning. Al deze aanpassingen dienen uiteraard te gebeuren met respect voor de vigerende reglementering en de diverse normen – zelf onderhevig aan voortdurende evoluties – aan dewelke het Vast Comité I is onderworpen (de regelgeving omtrent overheidsopdrachten of financieel beheer, de veiligheidsnormen...).

Onder impuls van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn de autonome instellingen (Vast Comité I, Rekenhof, Vast Comité P, Hoge Raad voor Justitie, enz.), die voorkomen in de dotatiebegroting, in 2009 blijven werken aan de harmonisering van hun boekhoudkundige en budgettaire processen.

VII.4. CONTACTEN MET BUITENLANDSE TOEZICHTSORGANEN

In 2009 nam een delegatie van het Vast Comité I actief deel aan de *'5th Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the European Union Member States'*. Deze conferentie vond plaats in Tallinn (Estland). De Belgische delegatie kon er, bij monde van Senator Paul Wille, de plannen omtrent de creatie van een *European Knowledge Centre for parliamen-*

¹⁰⁴ Dit bedrag werd afgesloten door het Rekenhof op 7 oktober 2009.

¹⁰⁵ *Gedr. St.*, Kamer, 2009-2010, 2295/1, 22.

¹⁰⁶ *I.V.*, Kamer, 2009-2010, 22 december 2009, PLEN 134.

¹⁰⁷ Het saldo werd gefinancierd door het begrotingsoverschot van het boekjaar 2007.

tary bodies exerting oversight over intelligence and security services toelichten.¹⁰⁸ Onder meer daarmee wil het Vast Comité I aantonen dat het veel belang hecht aan de internationale contacten met zijn buitenlandse homologen. Immers, controle op inlichtingendiensten is geen evidente opdracht. Ook al verschilt wie wat controleert van land tot land, toch kan de uitwisseling van *best practices* of specifieke informatie bijdragen tot betere resultaten. Daarnaast is het inlichtingenwerk steeds meer een internationaal gegeven. De versterkte internationale samenwerking tussen inlichtingendiensten dwingt de controleorganen oog te hebben voor deze evolutie die vroeg of laat de onderlinge uitwisseling van informatie of andere vormen van samenwerking zal noodzaken.

Vanuit dit oogpunt had het Vast Comité I in 2009 nog een aantal bijzonder interessante contacten. Vermeldenswaard in dat verband is het bezoek van de Nederlandse delegatie van het *Commissie voor Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten* (CTIVD), waarbij van gedachten werd gewisseld over de gehanteerde onderzoeksmethodologie en de aanpak van toezichtonderzoeken. Met eenzelfde oogmerk werd ook een delegatie ontvangen van de Zweedse *Säkerhets- och Integritetsskydds nämnden* (*Commission on Security and Integrity Protection*) en vond er een meeting plaats met de Poolse Staatssecretaris verbonden aan de Kanselarij van de Eerste Minister en belast met de supervisie en de coördinatie van de activiteiten van de Poolse inlichtingendiensten.

Ten slotte werd ingegaan op een uitnodiging van het *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF) om, samen met andere Europese toezichtorganen, toelichting te geven over de praktische organisatie van toezicht op inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan een delegatie van *the National Assembly of Botswana* en *the Office of the President*.

VII.5. VORMING

Het belang van vorming en opleiding wordt algemeen erkend en vormt een belangrijk onderdeel van een goede organisatie. Daarom moedigt het Vast Comité I zijn medewerkers aan tot het volgen van algemene (informatica, talen, management...) of sectoreigen opleidingen. Wat deze laatste betreft, kan zeker gewezen worden op de intensieve opleidingscyclus 'Hogere Studies Veiligheid en Defensie' van het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie en het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen.

Verder werden onderstaande studiedagen door een of meerdere (personeels) leden van het Comité bijgewoond.

¹⁰⁸ In de *Final Declaration of Tallinn* (26 mei 2009) werd opgenomen dat *'the next conference will be held in the second half of 2010 in Brussels, hosted by the Belgian Senate. The proposal for the creation of a European center of expertise for the parliamentary oversight of the intelligence and security services will be discussed at the sixth conference'*.

Hoofdstuk VII

DATUM	TITEL	ORGANISATIE	PLAATS
6 februari 2009	Ethics & Intelligence		Parijs
12 februari 2009	Rencontre avec le coordonnateur national du Renseignement auprès du Président de la République	Haut Comité français pour la défense civile	Parijs
23 februari 2009	Nieuwe media: wapens voor massacommunicatie?	Koninklijke Militaire School en Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie	Brussel
17 maart 2009	Georgia's relations with Russia and with the EU	Egmont Instituut en de Ambassade van Georgië	Brussel
20 maart 2009	Experts Workshop on Violent Radicalisation	EUROSINT Forum asbl	Brussel
24 maart 2009	Emerging powers in Asia – Towards a Multipolar World	Koninklijke Militaire School en Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie	Brussel
30 maart 2009	Ethics & Intelligence		Parijs
21 april 2009	Infopol 2009		Kortrijk
23 april, 7, 14 en 28 mei 2009	Enterprise Content Management	Universiteit Antwerpen Management School	Antwerpen
30 april 2009	Visit BE National Institute for Forensic Research	European Corporate Security Association	Brussel
6 mei 2009	How to manage intelligence and security organizations and achieve peak performance in challenging times?	Community of Interest on the Practice and Organisation of Intelligence of the Intelligence Global Futures Forum	Boekarest
13 mei 2009	Presentatie van een encryptiesysteem	Ambassade van Zweden	Brussel
15 mei 2009	La réutilisation des données du secteur public: un défi nouveau pour le e-gouvernement	JuriTIC – FUNDP	Namen
25-26 mei 2009	Fifth Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the EU Member States		Tallinn

De interne werking van het Vast Comité I

DATUM	TITEL	ORGANISATIE	PLAATS
29 mei 2009	Spycatchers: the counter-intelligence battle between Western services and the KGB/SCR	Netherlands Intelligence Studies Association	Den Haag
2 juni 2009	Diplomatic security conference with a presentation of the EUROPOL terrorism situation and trends in the EU	European Corporate Security Association	Brussel
15 – 16 juni 2009	Final presentation on the common standardised user interface	European Defence Agency	Brussel
23 juni 2009	NATO enlargement in 1999: Ten years of achievements & strategic challenges	Belgian Defence Ministry & Euro-Atlantic Association of Belgium	Brussel
2 juli 2009	Intelligence & Ethics		Parijs
17 juli 2009	Presentatie van de Divisie Risk Assessment and Horizon Scanning (inlichtingendiensten Singapore)		Brussel
18 september 2009	Bezoek FN Military firing range	European Corporate Security Association	Zutendaal
6 oktober 2009	Health and Emergency Preparedness & Response Conference	European Corporate Security Association	Brasschaat
30 oktober 2009	Mensensmokkel en mensenhandel	College van procureurs-generaal en Dienst voor het Strafrechtelijk beleid	Brussel
3 november 2009	Final Presentation CSUI	European Defence Agency	Brussel
5 november 2009	Wetenschappelijke begeleidingscommissie 'Polarisatie en Radicalisatie'	FOD Binnenlandse Zaken	Brussel
18 november 2009	Het Iraans nucleair dilemma	Koninklijke Militaire School en Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie	Brussel
24 november 2009	Geheime diensten	Vrije Universiteit Brussel	Brussel
26 november 2009	Vigilance et lutte contre les dérives sectaires: état des lieux en France	Mission Interministérielle de Vigilance et de Lutte contre les Dérives Sectaires	Lyon

Hoofdstuk VII

DATUM	TITEL	ORGANISATIE	PLAATS
25 november 2009	Salafisme in perspectief	Federale gerechtelijke politie en OCAD	Brussel
27 november 2009	Strafrechtelijk Beleid. Beleidsvoering: evoluties en uitdagingen	Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid	Brussel
30 november 2009	Quel capitalisme pour demain? L'innovation et la finance	HEC ULg, Management school	Brussel
8 december 2009	Economische vooruitzichten: welkom in de wereld van de chaos	Koninklijke Militaire School en Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie	Brussel
10 december 2009	Strafrechtshandhaving België-Nederland	Universiteit Gent	Gent
18 december 2009	Algemene briefing	School voor inlichtingen en veiligheid van de Krijgsmacht	Heverlee

HOOFDSTUK VIII.

AANBEVELINGEN

Op basis van de in 2009 afgesloten toezichtonderzoeken, formuleert het Vast Comité I onderstaande aanbevelingen. Zij hebben in het bijzonder betrekking op de bescherming van de rechten die de Grondwet en de wet aan de personen verlenen (VIII.1), op de coördinatie en de efficiëntie van de inlichtingendiensten, het OCAD en de ondersteunende diensten (VIII.2) en – ten slotte – op de optimalisatie van de toezichtmogelijkheden van het Vast Comité I (VIII.3).

VIII.1. AANBEVELINGEN I.V.M. DE BESCHERMING VAN DE RECHTEN DIE DE GRONDWET EN DE WET AAN PERSONEN WAARBORGEN

VIII.1.1. EEN WETTELIJKE REGELING INZAKE DE SCREENING VAN (POTENTIËLE) INFORMANTEN

Het Vast Comité I is van oordeel dat er een wettelijk kader moet worden uitgewerkt dat de inlichtingendiensten moet toelaten gebruik te maken van bijzondere inlichtingenmethoden om de betrouwbaarheid van een informant te beoordelen. De inzet van dergelijke methoden zou een wezenlijk element kunnen vormen bij het uitwerken van risicoanalyses. Daarom beval het Comité destijds reeds aan een wettelijke basis te creëren voor het *screenen* van informanten vóór hun rekrutering maar ook tijdens hun ‘werkzaamheden’.¹⁰⁹ Het Vast Comité I herhaalt deze aanbeveling.

VIII.1.2. DE ROL VAN DE MINISTERS IN GEVAL VAN VEILIGHEIDSONDERZOEKEN

Uit het onderzoek naar de wijze waarop de militaire inlichtingendienst een veiligheidsonderzoek had gevoerd¹¹⁰, bleek dat de minister van Landsverdediging een veiligheidsdossier had opgevraagd nadat hij een klachtenbrief had ontvangen. De

¹⁰⁹ VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2008*, 112.

¹¹⁰ Zie hoofdstuk II.4.

resultaten van het veiligheidsonderzoek waren voor de minister van belang omdat die bepalend konden zijn voor een benoemingsbesluit.

Volgens artikel 22 W.C&VM kan een onderzoeksrapport en -dossier van een inlichtingendienst echter alleen naar de veiligheidsautoriteit (*in casu* de chef van de ADIV) worden gezonden. De veiligheidsautoriteit is gehouden de noodzakelijke interne maatregelen te nemen om de vertrouwelijke aard van de persoonsgegevens die in dergelijke dossiers vermeld staan, te waarborgen. Hoewel aan de minister van Landsverdediging moeilijk het recht kan worden ontzegd om kennis te nemen van de persoonsgegevens van leden van de strijdkrachten die onder zijn gezag staan, kan de vraag worden gesteld of dit ook betekent dat de persoonsgegevens van een derde persoon (in dit geval een partner van een personeelslid) aan de minister mogen worden bezorgd. Het Vast Comité I vroeg zich af of het niet volstond om een kopie van de met redenen omklede beslissing om de veiligheidsmachtiging al dan niet toe te kennen, aan de minister te bezorgen om hem in de mogelijkheid te stellen om de betrokkene al dan niet te benoemen.

Het Comité beveelt dan ook aan in het KB C&VM van 24 maart 2000 de rol van de minister van Landsverdediging (en ook deze van de minister van Justitie) in de procedure voor de toekenning van veiligheidsmachtigingen te verduidelijken ten aanzien van het personeel dat onder zijn (hun) gezag ressorteert.

VIII.1.3. DE UITVOERING VAN VEILIGHEIDSONDERZOEKEN DOOR DAARTOE AANGEWEEZEN PERSONEELSLEDEN

Uit datzelfde onderzoek was gebleken dat het veiligheidsonderzoek gedeeltelijk was uitgevoerd door personeelsleden van de ADIV die daartoe niet specifiek waren aangesteld. Dit is nochtans vereist op basis van artikel 18, tweede lid, W.C&VM. Het Vast Comité I beveelt dan ook aan dat de ADIV er in de toekomst over zou waken dat alleen zijn personeelsleden die over het statuut van 'veiligheidsonderzoeker' beschikken, worden belast met de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken.

VIII.2. AANBEVELINGEN I.V.M. DE COÖRDINATIE EN DE EFFICIËNTIE VAN DE INLICHTINGENDIENSTEN, HET OCAD EN DE ONDERSTEUNENDE DIENSTEN

VIII.2.1. AANBEVELINGEN UIT DE AUDIT BIJ DE VEILIGHEID VAN DE STAAT

De aanbevelingen die het Vast Comité I formuleerde n.a.v. de *performance audit*¹¹¹, werden in vier thema's onderverdeeld: leiderschap, informatiehuishouding, werkprocessen en kwaliteitstevredenheid. Gelet de focus van de audit zijn deze aanbevelingen uitsluitend gericht naar de VSSE. Zij dienen voor haar een permanente zorg te zijn. Waar nodig, werd aangeduid binnen welke termijn een aanbeveling dient gerealiseerd te zijn. Er werd onderscheid gemaakt tussen de korte termijn (zes maanden tot één jaar) en de middellange termijn (één tot twee jaar).

VIII.2.1.1. Aanbevelingen inzake het leiderschap

VIII.2.1.1.1. Strategisch management

- Met het oog op het formuleren van haar strategische doelstellingen, moet aan de hand van een gedegen SWOT-analyse een inschatting gemaakt worden van hoe de organisatie ervoor staat (sterkten en zwakten) en van wat er op de organisatie afkomt (kansen en bedreigingen). Het resultaat van deze SWOT-analyse moet gedocumenteerd zijn.
- Ieder jaar moet, zoals bepaald in artikel 3 van het KB VS, een formeel actieplan met betrekking tot de realisatie van een Strategisch Plan voorgelegd worden aan de minister van Justitie waarin absoluut volgende elementen zijn vervat: de strategische doelstellingen; een ontwerp van personeelsplan; een raming van de budgettaire noden; de algemene regels voor de organisatie en het goed functioneren van de diensten en een evaluatie van het door de ondersteuningscel geleverde werk.
- De strategische doelstellingen moeten steeds vertaald zijn in toetsbare en concrete operationele doelstellingen die voldoen aan het SMART-principe. De doelstellingen op de lagere niveaus moeten afgestemd zijn op de doelstellingen op de hogere niveaus en deze altijd ondersteunen. Op korte termijn moeten de rechtstreeks uit de operationele doelstellingen van de organisatie voortvloeiende individuele doelstellingen (van de directeurs, hun adjuncten, de pijlerhoofden, de sectiehoofden) neergeschreven worden.

¹¹¹ Zie hoofdstuk II.1.

- Op korte termijn moet een plan omtrent interne en externe communicatie opgesteld worden met daarin SMART-geformuleerde doelstellingen.
- Het schrijven van strategische plannen en actieplannen moet projectmatig gebeuren en uitgewerkt worden volgens een onderbouwde projectmanagementmethodologie. Het directiecomité moet in het kader van deze projecten volgende elementen voor ogen houden: de vereisten waaraan het eindproduct (het strategisch plan, het actieplan...) moet voldoen, gedetailleerd uitschrijven; de betrokken partijen identificeren en verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastleggen; een projectmanager selecteren; een startdatum en een haalbare einddatum vastleggen; hinderpalen, beperkingen en initiële risico's oplijsten; een geformaliseerd en goedgekeurd projectplan opstellen; gesprekken en beslissingen documenteren; de capaciteit opvolgen; tussentijdse resultaten vergelijken met de vooropgestelde kwaliteitsnormen; het eindproduct (zoals het strategisch plan en het actieplan) afoetsen aan vooraf bepaalde acceptatiecriteria; projectdocumentatie aanleggen en archiveren; en het project in zijn totaliteit evalueren.
- De principes van risicomanagement moeten zowel op strategisch als op operationeel niveau systematisch toegepast worden (met inbegrip van opvolging en evaluatie) en daarbij dient gebruik gemaakt te worden van een (gestandaardiseerde) methodiek om interne en externe risico's te identificeren.
- De directie moet de missie, de visie, de strategische doelstellingen en de operationele doelstellingen intensief promoten bij de interne belanghebbenden.

VIII.2.1.1.2. Prestatiemanagement

Op het vlak van prestatie management moet vooreerst op korte termijn een plan opgesteld worden waarin is bepaald welke managementinformatie nodig is, waarom, voor wie en wanneer. Uitgaande van de managementinformatiebehoeften moet op middellange termijn een meet- en opvolgingssysteem geïmplementeerd worden. Dit geeft onder meer de mogelijkheid de werklust van verschillende entiteiten op geregelde tijdstippen op te volgen en te evalueren, teneinde eventuele over- of onderbelasting vlugger te detecteren en eraan te remediëren. De meetresultaten moeten verwerkt worden in rapporten die het mogelijk maken omtrent de werking van de organisatie verantwoording af te leggen en deze tijdig bij te sturen. Er moet bepaald zijn aan welke interne (en externe) doelgroepen en in welke vorm gerapporteerd dient te worden over de realisatie van de doelstellingen.

VIII.2.1.1.3. Management van waarden

De VSSE moet meer investeren in een veralgemeend positief arbeidsklimaat. Dit dient onder meer te gebeuren door:

- op middellange termijn een kloofanalyse te verrichten tussen de heersende en de gewenste organisatiecultuur teneinde de nodige cultuurtransformatie(s) in kaart te brengen en door te voeren;
- op middellange termijn codes uit te werken voor de houding en het gedrag van leiders, managers en medewerkers inzake teamwerk en leiderschap;
- op korte termijn de deontologische code te implementeren.

VIII.2.1.1.4. Management van professionals

- Op middellange termijn moeten functiebeschrijvingen opgesteld worden voor de afdelingscommissarissen verantwoordelijk voor de bijzondere eenheden.
- Het management moet haar personeel intenser betrekken bij veranderingsprojecten om het nodige draagvlak te creëren en alle beschikbare expertise aan te wenden.
- De HRM-doelstellingen moeten formeel opgevolgd, geëvalueerd en – indien nodig – bijgestuurd worden door de HRM-verantwoordelijke(n).
- De competenties voor *alle* functies bij de analysediensden en de algemene diensten moeten op middellange termijn gedefinieerd worden.
- Zowel voor de binnendiensten als voor de buitendiensten moet op korte termijn een vormingsplan uitgewerkt worden dat gericht is op het uitvlakken van het verschil tussen de aanwezige en de gewenste competenties.
- Het management moet op middellange termijn het HRM-beleid inzake competentieontwikkeling toelichten aan de personeelsleden.
- De HRM-cel moet op middellange termijn uitgebouwd worden.
- Er moet op middellange termijn een objectief evaluatiesysteem van toepassing zijn voor al het personeel van de organisatie. De individuele doelstellingen die voortvloeien uit de evaluatie moeten specifiek en meetbaar geformuleerd worden met vermelding van een *timing*. Het management moet op geregelde tijdstippen elk personeelslid formele *feedback* geven over de manier waarop de job wordt uitgeoefend en het personeelslid ruimte geven om zelf *feedback* te geven.
- Het behoud en het doorgeven van kennis in geval van tijdelijke afwezigheid of definitief vertrek moet gewaarborgd worden.
- Voor de aanwijzing van een personeelslid in een bepaalde functie moet zorg besteed worden aan het veruitwendigen van de objectiviteit van de gehanteerde criteria.
- De tijdstippen van aanwerving en van vorming moeten beter op elkaar afgestemd worden.

VIII.2.1.2. Aanbevelingen i.v.m. de informatiehuishouding – Kennismanagement

Het management moet op regelmatige basis de gebruikers van ICT-toepassingen bevragen over de doelmatigheid en de gebruiksvriendelijkheid van de informatica-toepassingen met het oog op de optimalisatie ervan.

Op korte termijn moet een 24/24 uur permanentie van het operationeel centrum gerealiseerd zijn.

VIII.2.1.3. Aanbevelingen i.v.m. de werkprocessen – Procesmanagement

Op korte termijn moet een procesbeheerder worden aangesteld voor het beheer en de implementatie van de beheersprocessen, kernprocessen en ondersteunende processen. Deze voltijdse functie moet exclusief toegewezen worden aan een personeelslid en niet aan een team.

Eveneens op korte termijn moeten alle primaire processen beschreven worden. De kern- en ondersteunende processen moeten op middellange termijn beschreven worden. Deze moeten hierbij zo uitgetekend zijn dat de doelstellingen en de missie gehaald worden (binnen de vooropgestelde of de opgelegde termijn). Bij het uittekenen moet rekening gehouden worden met de behoeften en verwachtingen van de interne en externe belanghebbenden.

Op korte termijn moet voor elk werkproces een procesverantwoordelijke aangesteld worden en er moet regelmatig een beoordeling van de processen plaatsvinden met het oog op eventuele bijsturing en hertekening ervan.

VIII.2.1.4. Aanbevelingen i.v.m. de kwaliteitstevredenheid – Kwaliteitsmanagement

Op middellange termijn moet een kwaliteitshandboek opgesteld worden.

De externe belanghebbenden, alsook hun behoeften en verwachtingen, moeten op korte termijn in kaart gebracht worden. Er moet ook een duidelijke code zijn die bepaalt hoe in dialoog wordt getreden met de externe belanghebbenden en die de grenzen van deze dialoog omschrijft.

VIII.2.2. EEN DUIDELIJKE, ALLESOMVATTENDE RICHTLIJN INZAKE DE INFORMANTENWERKING

Het Vast Comité I moest in het kader van de zaak-Belliraj¹¹² vaststellen dat de richtlijnen met betrekking tot de informantengewerking verspreid liggen over diverse documenten die daarenboven slechts een fragmentarisch beeld geven van

¹¹² Zie hoofdstuk II.3.

de thematiek. Dit is des te meer problematisch nu de informantenwerking slechts een zeer summiere wettelijke basis heeft (art. 18 W.I&V). Alhoewel het Vast Comité I, mede naar aanleiding van de besprekingen van de Wet betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, meerdere malen gepleit heeft voor een nadere wettelijke regeling ter zake¹¹³, werd geen dergelijk wetgevend initiatief genomen.

Om die redenen beveelt het Vast Comité I aan dat de VSSE haar interne richtlijnen en *best practices* m.b.t. informanten verder ontwikkelt en uitschrijft in duidelijke dienstnota's. Het zou wenselijk zijn om alle betreffende voorschriften te bundelen in één gecoördineerde nota.

In het bijzonder moet meer aandacht besteed worden aan een formele risicoanalyse met een oplistings van de diverse risico's, waaraan wordt meegewerkt door een persoon of afdeling die niet betrokken was bij het opstellen van het initiële rekruteringsvoorstel. Bedoeling is om zo te komen tot een meer kritische en objectieve voorstelling van zaken.

Deze kritische opstelling moet zowel blijken bij het rekruteren als bij de jaarlijkse evaluatie en zij moet een schriftelijke neerslag vinden in het informanten-dossier. Dit alles moet de dienst toelaten haar houding tegenover de informant permanent in vraag te stellen. Het moet medewerkers van de dienst ook ten allen tijde een zicht geven op de (mogelijke) gevaren die verbonden zijn aan de samenwerking met een bepaald informant. Ten slotte moet het toelaten bij incidenten te kunnen nagaan of de risico's voldoende werden ingeschat om desgevallend lessen te trekken.

Het Vast Comité I zal nagaan welke initiatieven de VSSE ter zake neemt.

VIII.2.3. TEGENPRESTATIE VOOR BEPAALDE INFORMANTEN

Het Vast Comité I beveelt aan een reflectie te houden over de wenselijkheid om – in volstrekt uitzonderlijke gevallen en mits een gedegen democratische controle – in de mogelijkheid te voorzien om informanten die over informatie kunnen beschikken die cruciaal is voor de veiligheid van de rechtsstaat, een welomschreven 'tegenprestatie' te verlenen. Momenteel kan aan informanten alleen een financiële vergoeding worden toegekend. In sommige gevallen kan een andere 'tegemoetkoming' meer aangewezen zijn. Zonder vooruit te willen lopen op het debat, denkt het Comité bij wijze van voorbeeld aan een naturalisatie of een verblijfsvergunning. Een vergelijkbare regeling bestaat reeds in het kader van de

¹¹³ VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2006*, 79 en 'Advies van het Vast Comité I inzake het wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, opgesteld ten behoeve van de Senaatscommissie Justitie', (zie bijlage d van dit activiteitenverslag).

getuigenbescherming waarbij de overheid bepaalde personen een nieuwe identiteit kan toekennen in ruil voor een getuigenis.

Het Vast Comité I herhaalt echter dat een dergelijke mogelijkheid alleen in overweging kan worden genomen mits een duidelijk wettelijk kader waarin een gedegen democratische controle is ingebouwd, zodat eventuele misbruiken kunnen uitgesloten of gedetecteerd worden. Tevens zou de mogelijkheid moeten worden opengelaten om de 'gunst' te ontnemen indien de informant misbruik maakt van de situatie.

VIII.2.4. EEN WETTELIJKE REGELING VOOR BURGER-INFILTRATIE

Een informant wordt soms zo gerund of aangestuurd dat hij op bepaalde momenten begint te fungeren als een burger-infiltrant die echte inlichtingenopdrachten krijgt toebedeeld (bijv. zendingen naar het buitenland en infiltratie binnen een organisatie waar men geen deel van uitmaakt). Deze vorm van inlichtingengaring is op diverse vlakken nog problematischer dan de 'gewone' informantwerking. Het Vast Comité I denkt ondermeer aan de veiligheid van de betrokkene en aan de mogelijkheid dat hij 'verleid' wordt illegale handelingen te stellen. Anderzijds zijn de controlemogelijkheden van de dienst op de wijze waarop haar 'opdrachten' worden vervuld, beperkt.

Het Vast Comité I herhaalt dan ook zijn aanbeveling om hieromtrent tot een wettelijke regeling te komen.¹¹⁴ In afwachting moeten de inlichtingendiensten deze problematiek opnemen in hun richtlijnen.

VIII.2.5. EEN SAMENWERKINGSAKKOORD TUSSEN POLITIE- EN INLICHTINGENDIENSTEN

Ondanks herhaaldelijke aanbevelingen¹¹⁵, moet het Vast Comité I vaststellen dat er nog steeds geen protocolakkoord bestaat tussen de VSSE en de politiediensten, en dit terwijl deze diensten hun krachten in de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme moeten bundelen en elkaar niet als concurrent mogen beschouwen.

Het Vast Comité I is van oordeel dat er geen oplossing kan worden gevonden voor de bestaande spanningen tussen beide diensten zolang er geen duidelijke taakverdeling en regels i.v.m. informatie-uitwisseling worden afgesproken.

¹¹⁴ Zie o.m. VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2006*, 79.

¹¹⁵ Zie o.m. VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2006*, 135 en VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2007*, 76.

VIII.2.6. AANSTELLINGEN ALS ‘VEILIGHEIDS- ONDERZOEKER’

Uit het onderzoek naar de wijze waarop de militaire inlichtingendienst een veiligheidsonderzoek had gevoerd¹¹⁶, bleek dat bepaalde onderzoeksdaden waren gesteld door personeelsleden van de ADIV die daartoe niet specifiek waren aangesteld conform artikel 18 W.C&VM. Volgens de voorbereidende werkzaamheden van de W.C&VM moeten de agenten die veiligheidsonderzoeken mogen uitvoeren, niet uitsluitend voor dergelijke onderzoeken worden ingezet. Bijgevolg is het niet onmogelijk om het statuut van ‘veiligheidsonderzoeker’ te verlenen aan leden van de ADIV die geen deel uitmaken van het detachement ‘Veiligheidsonderzoeken’.

Het Vast Comité I beveelt dan ook aan dat de ADIV dergelijk statuut zou toekennen aan de personeelsleden van andere detachementen die kunnen ingeschakeld worden bij het verhoor van personen in het kader van veiligheidsonderzoeken.

VIII.2.7. AANPASSING VAN DE INFORMATIEPOSITIE AAN DE NODEN VAN DE BEVOEGDE OVERHEDEN INZAKE ERKENNINGSAANVRAGEN VAN GELOOFSGEMEENSCHAPPEN

Gelet op de informatiebehoefte van de minister van Justitie om een advies te verlenen met betrekking tot de veiligheid van de Staat en de openbare orde bij een erkenningsaanvraag van een geloofsgemeenschap, beveelt het Vast Comité I de VSSE aan te waken over het systematisch *up-to-date* houden van de door haar verzamelde data met betrekking tot deze materie.

Met het oog hierop moet de VSSE erover waken dat haar betrokken secties en provincieposten systematisch de noodzakelijke *updates* aanleveren wanneer ze door minister van Justitie wordt geconsulteerd met het oog op de afgifte van een advies aan een regionale overheid in het kader van een erkenningsaanvraag van een geloofsgemeenschap. Deze aanbeveling komt voort uit het onderzoek naar de rol van de VSSE bij de erkenning van een moskee.¹¹⁷

¹¹⁶ Zie hoofdstuk II.4.

¹¹⁷ Zie hoofdstuk II.7.

VIII.2.8. SUPERVISIE IN HET KADER VAN DE ANALYSE¹¹⁸

Het Vast Comité I is van oordeel dat de Veiligheid van de Staat de supervisie van de – ongetwijfeld soms moeilijke – keuzes waarmee analisten zich geconfronteerd zien dusdanig moet organiseren dat de nauwkeurigheid van het eindproduct maximaal gewaarborgd is.

VIII.3. AANBEVELINGEN I.V.M. DE DOELTREFFENDHEID VAN HET TOEZICHT

VIII.3.1. VERHOOR VAN GEWEZEN LEDEN VAN INLICHTINGDIENSTEN EN VAN HET OCAD

Artikel 48 van de Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse geeft de voorzitter van het Vast Comité I de mogelijkheid om leden van inlichtingendiensten, van het OCAD en van diens ondersteunende diensten te doen dagvaarden door tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder. Desgevallend moeten zij getuigen na de eed te hebben afgelegd die is bepaald in artikel 934, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Zij zijn in principe ook verplicht te antwoorden op de door het Comité gestelde onderzoeksvragen.

Dergelijke mogelijkheid bestaat evenwel niet voor gewezen leden van deze diensten. Zoals uit het onderzoek naar aanleiding van de klacht van baron de Bonvoisin bleek¹¹⁹, kan het van beduidend belang zijn voor de waarheidsvinding dat deze personen verplicht kunnen gehoord worden. Het Vast Comité I beveelt dan ook aan artikel 48 W.Toezicht in die zin aan te vullen.

¹¹⁸ Zie hoofdstuk II.8.

¹¹⁹ Zie hoofdstuk II.2.

BIJLAGEN

BIJLAGE A. OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE REGELGEVING M.B.T. DE WERKING, DE BEVOEGDHEDEN EN HET TOEZICHT OP DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDS- DIENSTEN EN HET OCAD (1 JANUARI 2009 TOT 31 DECEMBER 2009)

Wet van 30 december 2008 tot wijziging van diverse wetten betreffende het statuut van de militairen van het reservekader van de Krijgsmacht (B.S. 11 februari 2009)

Wet van 13 januari 2009 houdende de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2009 (B.S. 13 februari 2009)

Wet van 26 april 2009 tot wijziging van diverse wetten betreffende het statuut van de militairen (B.S. 25 mei 2009)

Wet van 31 mei 2009 houdende eerste aanpassing van de Algemene uitgavenbegroting van het begrotingsjaar 2009 (1) (B.S. 30 juni 2009)

Wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen (B.S. 31 december 2009)

K.B. van 20 november 2008 tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 2003 tot vaststelling van de weddenschalen voor de graden van bepaalde burgerlijke ambtenaren van het stafdepartement inlichtingen en veiligheid (B.S. 30 januari 2009)

K.B. van 14 januari 2009 houdende aanwijzing van de leden van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid (B.S. 26 januari 2009)

K.B. van 28 januari 2009 tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 2003 houdende het statuut van bepaalde burgerlijke ambtenaren van het stafdepartement inlichtingen en veiligheid (B.S. 13 februari 2009)

K.B. van 8 maart 2009 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 3, § 1, 1° van de wet van 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat (B.S. 18 maart 2009)

K.B. van 31 juli 2009 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 2009 houdende aanwijzing van de leden van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid (B.S. 10 augustus 2009)

K.B. van 20 september 2009 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten (B.S. 25 september 2009)

K.B. van 16 oktober 2009 tot vaststelling, met het oog op de toepassing van artikel 43ter van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, van de betrekkingen van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veilig-

heid van de Staat, die eenzelfde trap van de hiërarchie vormen (B.S. 4 november 2009)

K.B. van 16 oktober 2009 houdende diverse maatregelen met betrekking tot wetenschappelijke raad bij de Dienst vorming en ontwikkeling van de Veiligheid van de Staat (B.S. 4 november 2009)

K.B. van 3 december 2009 houdende aanwijzing van de leden van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid (B.S. 8 december 2009)

M.B. van 6 juni 2009 tot vaststelling van de verschillende modellen legitimatiekaarten voor de personeelsleden van de Veiligheid van de Staat (B.S. 25 juni 2009)

M.B. van 7 juli 2009 tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 april 2007 houdende aanwijzingen van de leden van de ondersteuningcel van de Veiligheid van de Staat (B.S. 22 juli 2009)

Huishoudelijk reglement van het Onderhandelingscomité van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat (B.S. 13 februari 2009)

COL 3/2009 van 6 maart 2009 – Gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal betreffende de proactieve recherche

BIJLAGE B. OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE WETSVOOR- STELLEN, WETSONTWERPEN, RESOLUTIES EN PARLEMENTAIRE BESPREKINGEN M.B.T. DE WERKING, DE BEVOEGDHEDEN EN HET TOEZICHT OP DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN EN HET OCAD (1 JANUARI 2009 TOT 31 DECEMBER 2009)

Senaat

Wetsontwerp houdende opheffing van het verval van sommige wetsontwerpen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Gedr. St.*, Senaat, 2008-2009, 584/7 tot 584/10

Wetsontwerp houdende diverse bepalingen (I), *Gedr. St.*, Senaat, 2008-2009, 1051/5

Wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, *Gedr. St.*, Senaat, 2008-2009, 1053/1 tot 1053/8

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 8 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, opdat organisaties waarvan het oogmerk uitsluitend politiek, vakorganisatorisch, menslievend, levensbeschouwelijk of godsdienstig is, niet worden beschouwd als criminele organisaties, *Gedr. St.*, Senaat, 2008-2009, 1139/1

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, *Gedr. St.*, Senaat, 2008-2009, 1272/1

Herziening van artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet (Verklaring van de wetgevende macht, zie 'Belgisch Staatsblad' nr. 131, Ed. 2 van 2 mei 2007), *Gedr. St.*, Senaat, 2008-2009, 1307/1

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en het Wetboek van Vennootschappen, *Gedr. St.*, Senaat, 2008-2009, 1412/2

Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 11 en 12 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, ter verbetering van de embargoprocedure bij terreuralarm, *Gedr. St.*, Senaat, 2008-2009, 1541/1

Voorstel van resolutie over de Onderzoeksconferentie van Durban 2009, *Gedr. St.*, Senaat, 2009-2010, 998/1 tot 998/4

Benoeming van een lid van de commissie belast met de begeleiding van het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Vast Comité I) (*Hand.*, Senaat, 2008-2009, 13 oktober 2009, nr. 88, 18)

Kamer van Volksvertegenwoordigers

Wetsontwerp houdende opheffing van het verval van sommige wetsontwerpen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Gedr. St.*, Kamer, 2008-2009, 757/8

Verantwoording van de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2009, *Gedr. St.*, Kamer, 2008-2009, 1596/1 tot 1596/5

Ontwerp van Financiewet voor het begrotingsjaar 2009, *Gedr. St.*, Kamer, 2008-2009, 1669/1

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 7 april 2005 tot bescherming van de journalistieke bronnen wat de bescherming ten aanzien van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft, *Gedr. St.*, Kamer, 2008-2009, 1757/1

Gedachtewisseling namens de Commissies voor de Landsverdediging en de Buitenlandse betrekkingen uitgebracht door G. Dallemagne, Verslag hoorzittingen, De NAVO-Top van 3 en 4 april in Straatsburg-Kehl, *Gedr. St.*, Kamer, 2009-2010, 1920/1

Wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de Algemene uitgavenbegroting van het begrotingsjaar 2009, *Gedr. St.*, Kamer, 2009-2010, 1925/1 tot 1925/5

Gedachtewisseling: België in de Veiligheidsraad: een balans 2007-2008, *Gedr. St.*, Kamer, 2008-2009, 1944/1

Wetsontwerp betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, *Gedr. St.*, Kamer, 2008-2009, 2128/1 tot 2128/8

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, *Gedr. St.*, Kamer, 2008-2009, 2171/1 tot 2171/3

Ontwerp van Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2010, *Gedr. St.*, Kamer, 2008-2009, 222/1, 2222/4 en 2222/5

Ontwerp van Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2010, *Gedr. St.*, Kamer, 2009-2010, 2223/1 en 2223/7

Verantwoording van de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2010, *Gedr. St.*, Kamer, 2008-2009, 2224/8, 2224/10 en 2224/19

Algemene beleidsnota Binnenlandse Zaken, *Gedr. St.*, Kamer, 2009-2010, 2225/18

Rekenhof, Grondwettelijk Hof, Hoge Raad voor de Justitie, Vast Comité van toezicht op de politiediensten, Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Federale Ombudsmannen, Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, benoemingscommissies voor het notariaat: – rekeningen van het begrotingsjaar 2008 – aanpassingen van de begrotingen van het begrotingsjaar 2009 – begrotingsvoorstellen voor het begrotingsjaar 2010, *Gedr. St.*, Kamer, 2009-2010, 2295/1 en 2295/2

Wetsontwerp houdende diverse bepalingen, *Gedr. St.*, Kamer, 2009-2010, 2299/25

BIJLAGE C.
OVERZICHT VAN INTERPELLATIES, VRAGEN OM UITLEG
EN MONDELINGE EN SCHRIFTELIJKE VRAGEN M.B.T. DE
WERKING, DE BEVOEGDHEDEN EN HET TOEZICHT OP DE
INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN EN HET
OCAD (1 JANUARI 2009 TOT 31 DECEMBER 2009)

Senaat

Vraag van M. Hermans aan de minister van Justitie over de ‘Pakistaanse inlichtingendienst – training Taliban – financiering Staatsveiligheid’ (Senaat, 2008-2009, 16 oktober 2008, Vr. nr. 1806)

Vraag van F. Van Gaever aan de minister van Binnenlandse Zaken over ‘de beveiliging van de nucleaire installaties’ (*Hand.*, Senaat, 2008-2009, 16 oktober 2008, nr. 62, 16, Vr. nr. 614)

Vraag van A. Van dermeersch aan de minister van Justitie over ‘de manifestaties in verband met het conflict in de Gazastrook’ (*Hand.*, Senaat, 2008-2009, 8 januari 2009, nr. 57, 25, Vr. nr. 550)

Vraag van M. Hermans aan de minister van Buitenlandse Zaken over de ‘Pakistaanse inlichtingendienst – training Taliban – financiering – Staatsveiligheid’ (Senaat, 2008-2009, 11 januari 2009, Vr. nr. 2403)

Vraag van P. Wille aan de minister van Justitie over de ‘vrouwelijke moslimkamikazes – België’ (Senaat, 2008-2009 12 januari 2009, Vr. nr. 2548)

Vraag van N. Jansegers aan de minister van Justitie over de ‘jaarverslagen – verplichting – informatie’ (Senaat, 2008-2009, 12 januari 2009, Vr. nr. 2560)

Vraag van A.-M. Lizin aan de minister van Binnenlandse Zaken over de ‘islam – extremisten – moskeeën die als ‘gevaarlijk’ bekendstaan – lijst – criteria’ (Senaat, 2008-2009, 5 februari 2009, Vr. nr. 2965)

Vraag van P. Wille aan de minister van Justitie over de ‘inlichtingendiensten en parketten – afluisteren van telefoongesprekken – skype – frequentie’ (Senaat, 2008-2009, 27 februari 2009, Vr. nr. 3080)

Vraag van P. Wille aan de minister van Binnenlandse Zaken over ‘Echelon – onderschepen van satellietverkeer – aanbevelingen – opvolging’ (Senaat, 2008-2009, 27 februari 2009, Vr. nr. 3083)

- Vraag van P. Wille aan de minister van Justitie over 'Pakistan – afdreiging van migranten door de Taliban – stand van zaken in België – maatregelen' (Senaat, 2008-2009, 11 maart 2009, Vr. nr. 3152)
- Vraag van P. Wille aan de minister van Justitie over de 'Veiligheid van de Staat – personeel – niet uitbetaalde overuren – maatregelen' (Senaat, 2008-2009 11 maart 2009, Vr. nr. 3155)
- Vraag van J. Ceder aan de minister van Justitie over 'het Executief van de Moslims van België' (*Hand.*, Senaat, 2008-2009, 2 april 2009, nr. 71, 22, Vr. nr. 717)
- Vraag van A. Van dermeersch aan de minister van Justitie over 'bedrijfsinformatienetwerk tegen terroristische dreigingen – Early Warning System – protocolakkoord – werking' (Senaat, 2008-2009, 17 april 2009, Vr. nr. 3348)
- Vraag van J. Ceder aan de minister van Justitie over 'het bijhouden van dossiers over politici door de Veiligheid van de Staat' (*Hand.*, Senaat, 2008-2009, 23 april 2009, nr. 72, 34, Vr. nr. 737)
- Vraag van J.-P. Procureur aan de minister van Buitenlandse Zaken over 'het terugroepen van onze ambassadeur in Moskou en eventuele sancties tegen hem' (*Hand.*, Senaat, 2008-2009, 11 juni 2009, nr. 79, 12, Vr. nr. 809)
- Vraag van A.-M. Lizin aan de minister van Justitie over het 'Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Comité I) – de zaak Belliraj – onderzoek toestand' (Senaat, 2009-2010, 23 juni 2009, Vr. nr. 3605)
- Vraag van D. Claes aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'de private veiligheidsagenten en de veiligheid op de luchthaven van Zaventem in vakantieperiodes' (*Hand.*, Senaat, 2008-2009, 9 juli 2009, nr. 83, 24, Vr. nr. 862)
- Vraag van P. Wille aan de minister van Justitie over het 'terreuralarm 2007 – embargo-procedure – gebrek aan samenwerking tussen de betrokken actoren' (Senaat, 2008-2009, 7 september 2009, Vr. nr. 4331)
- Vraag van P. Wille aan de minister Buitenlandse Zaken over 'Guantanamo – expertenmissie van de federale regering – opvang van een ex-gedetineerde in België' (Senaat, 2008-2009 7 september 2009, Vr. nr. 4333)
- Vraag van D. Claes aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'de dreiging van het moslimfundamentalisme in Europa' (*Hand.*, Senaat, 2008-2009, 22 oktober 2009, nr. 92, 63, Vr. nr. 1110)
- Vraag van N. Jansegers aan de minister van Justitie over 'het zogenaamde asielgerelateerde extremisme' (*Hand.*, Senaat, 2008-2009, 29 oktober 2009, nr. 93, 67, Vr. nr. 1123)
- Vraag van P. Wille aan de minister van Justitie over de 'Blackberry's – makkelijke onderschepping van mailverkeer – advies van de Veiligheid van de Staat – maatregelen' (Senaat, 2009-2010, 1 december 2009, Vr. nr. 5097)
- Vraag van P. Wille aan de minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen over de 'Blackberry's – makkelijke onderschepping van mailverkeer – advies van de Veiligheid van de Staat – maatregelen' (Senaat, 2009-2010, 1 december 2009, Vr. nr. 5098)
- Vraag van P. Wille aan de minister van Justitie over de 'zaak Belliraj – Belgische Staatsveiligheid – rol – relatie met de Marokkaanse direction générale des Études et de la Documentation (DGED)' (Senaat, 2009-2010, 7 december 2009, Vr. nr. 5700)

- Vraag van P. Wille aan de minister van Justitie over de 'Staatsveiligheid – stijging van het budget – veranderingen in het personeelsbestand' (Senaat, 2008-2009, 7 december 2009, Vr. nr. 5713)
- Vraag van D. Claes aan de minister van Justitie over de 'Staatsveiligheid – Marokko – moeizame relatie – oorzaken, gevolgen en maatregelen' (Senaat, 2009-2010, 7 december 2009, Vr. nr. 5727)
- Vraag van A. Van dermeersch aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'bedrijfsinformatienetwerk tegen terroristische dreigingen – Early Warning System – protocolakkoord – werking' (Senaat, 2009-2010, 7 december 2009, Vr. nr. 5947)
- Vraag van D. Claes aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'Belgische moslims – terreurtrainingen in Pakistan en Afghanistan – risico's – maatregelen' (Senaat, 2009-2010, 7 december 2009, Vr. nr. 5952)
- Vraag van P. Wille aan de staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister over 'terrorisme – zelfmoordaanslagen met explosieve stoffen verborgen in zetpillen – beveiliging van onze luchthavens' (Senaat, 2009-2010, 7 december 2009, Vr. nr. 6064)
- Vraag van A.-M. Lizin aan de minister van Buitenlandse Zaken over 'Jemen' (*Hand.*, Senaat, 2009-2010, 7 januari 2010, nr. 107, 18, Vr. nr. 1007)

Kamer van Volksvertegenwoordigers

- Vraag van P. Luyckx aan de eerste minister over 'departementen – commissies, hoge raden, comités en soortgelijke instanties' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 4 november 2008, nr. 43, 11625, Vr. nr. 74)
- Samengevoegde vragen van B. Stevenheydens, J.-L. Crucke, H. Vautmans en B. Wiaux aan de minister van Landsverdediging over 'de invloed van de oorlog in Gaza op de VN-missie in Libanon' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 14 januari 2009, COM 411, 51, Vr. nr. 9947, 9958, 9976 en 10032)
- Samengevoegde vragen van D. Ducarme, F. Van den Eynde, B. Stevenheydens, C. De Permentier, B. Schoofs, X. Baeselen en M. Doomst aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'het optrekken van het niveau van het terreuralarm in België naar aanleiding van het conflict tussen Israël en Hamas' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 14 januari 2009, COM 413, 10, Vr. nr. 9576, 9600, 9601, 9602, 9648, 9686, 9699, 9888, 9924, 9939, 9940, 9941, 10038)
- Vraag van B. Weyts aan de minister van Binnenlandse Zaken over de 'sekten in België' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 14 januari 2009, COM 413, 67, Vr. nr. 9998)
- Vraag van F. De Man aan de minister van Justitie over 'Marokko – een tot Belg genaturaliseerde Marokkaan die veroordeeld werd wegens terrorisme' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 15 januari 2009, nr. 48, 101, Vr. nr. 17)
- Vraag van O. Maingain aan de minister van Justitie over het 'bestuur van de Veiligheid van de Staat – verdeling van het personeel volgens taalrol' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 15 januari 2009, nr. 53, 219, Vr. nr. 184)
- Vraag van F. De Man aan de minister van Justitie over 'Marokkaans-Belgisch terreurleider' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 15 januari 2009, nr. 55, 193, Vr. nr. 20)
- Vraag van M. Doomst aan de minister van Justitie over 'Afghaanse mensenhandelaar die de Belgische nationaliteit verkregen heeft' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 15 januari 2009, nr. 61, 208, Vr. nr. 113)

- Vraag van F. De Man aan de minister van Justitie over 'de erkenning van de moskee 'El Mouslimine'' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 15 januari 2009, nr. 62, 282, Vr. nr. 337)
- Vraag van P.-Y. Jeholet aan de minister van Binnenlandse Zaken over de 'politie – Europese topontmoetingen te Brussel' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 16 januari 2009, nr. 48, 164, Vr. nr. 52)
- Samengevoegde vragen van C. Van Cauter, M. Doomst, R. Van de Velde en R. Terwingen aan de minister van Justitie over de 'overuren door geheim agenten van de Staatsveiligheid' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 21 januari 2009, COM 422, 55, Vr. nr. 9680, 9704, 9719 en 9737)
- Vraag van M. Doomst aan de minister van Justitie over de 'Staatsveiligheid – communicatiebeleid' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 21 januari 2009, nr. 52, 175, Vr. nr. 369)
- Vraag van B. Schoofs aan de minister van Justitie over 'de bijeenkomst van de Turkse politieke partij MHP in Genk op 28 december jl.' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 27 januari 2009, COM 430, 6, Vr. nr. 9700)
- Samengevoegde vragen van B. Weyts en H. Vautmans aan de minister van Justitie over de 'sekten in België' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 27 januari 2009, COM 430, 33, Vr. nr. 9997 en 10298)
- Samengevoegde vragen van S. Smeyers en J. Mortelmans aan de minister van Justitie over 'de behandeling van naturalisatiedossiers door het parket' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 27 januari 2009, COM 430, 80, Vr. nr. 266 en 267)
- Samengevoegde vragen van R. Landuyt, E. De Rammelaere en B. Schoofs aan de minister van Justitie over 'de schending van het beroepsgeheim bij het federaal parket en bij de Staatsveiligheid' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 4 februari 2009, COM 445, 4, Vr. nr. 10404, 10448 en 10482)
- Vraag van de A. Colen aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'de radicale Pakistaanse moskee in Antwerpen' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 17 februari 2009, nr. 62, 387, Vr. nr. 274)
- Vraag van B. Laeremans aan de minister van Justitie over 'de stand van zaken in het dossier-Belliraj' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 18 februari 2009, COM 466, 34, Vr. nr. 11187)
- Vraag van R. Van de Velde aan de minister van Justitie over 'de potentiële impact van de economische terugval op de Veiligheid van de Staat' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 4 maart 2009, COM 479, 47, Vr. nr. 11439)
- Vraag van M. Doomst aan de minister van Justitie over 'het Early Warning System' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 11 maart 2009, COM 490, 1, Vr. nr. 11546)
- Vraag van R. Landuyt aan de minister van Justitie over het 'terrorismebestrijding – rol van de Staatsveiligheid' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 12 maart 2009, nr. 59, 179, Vr. nr. 555)
- Vraag van F. De Man aan de minister van Justitie over de 'toekenning van een subsidie van 150.000 euro voor de werking van het Executief van de Moslims van België – koninklijk besluit van 20 februari 2009' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 23 maart 2009, nr. 60, 176, Vr. nr. 575)
- Inleidende uiteenzetting door de Eerste Minister en samengevoegde interpellaties en vragen van A. Flahaut, D. Van der Maelen, M. B. Stevenheydens, W. De Vriendt, N. Muylle en J. Boulet aan de minister over 'de Navo-top van 3 en 4 april te Straatsburg' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 1 april 2009, COM 517, 1, Vr. nr. 294, 302, 12237, 303, 12244 en 308)

- Vraag van C. Eerdeken aan de minister van Binnenlandse Zaken over de 'Veiligheid van de Staat – politieke mandatarissen – dossiers' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 20 april 2009, nr. 64, 304, Vr. nr. 398)
- Vraag van C. Eerdeken aan de minister van Justitie over de 'Veiligheid van de Staat – politieke mandatarissen' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 20 april 2009, nr. 65, 191, Vr. nr. 608)
- Vraag van X. Baeselen aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'de terreurdreiging in Europa' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 21 april 2009, COM 524, 23, Vr. nr. 12249)
- Samengevoegde vragen van B. Weyts, H. Yalçin en F. Van den Eynde aan de minister van Justitie over 'het Executief van de Moslims van België' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 22 april 2009, COM 529, 23, Vr. nr. 12452, 12493 en 12529)
- Samengevoegde vragen van B. Laeremans en E. De Rammelaere aan de minister van Justitie over 'de bescherming van bedrijven door veiligheidsdiensten' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 23 april 2009, PLEN 93, 40, Vr. nr. 1011 en 1012)
- Debat over het regeringsbeleid ten aanzien van Afghanistan en samengevoegde vragen van D. Van der Maelen, J. Boulet, B. Stevenhuydens, H. Vautmans, W. De Vriendt, P. De Groote, G. Kindermans, D. Geerts, B. Wiaux en G. Dallemagne aan de minister van Landsverdediging over 'de vraag van de Amerikaanse vice-president naar extra steun inzake Afghanistan' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 27 april 2009, COM 533, 1, Vr. nr. 11795, 2119, 12145, 12150, 12259, 12278, 12482, 12795, 12797, 12806 12813, 12818, 12842, 12855, 12858, 12889, en 12931)
- Vraag van B. Laeremans aan de minister van Justitie over de 'Staatsveiligheid – taalkaders' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 28 april 2009, nr. 63, 265, Vr. nr. 627)
- Vraag van J. Vandeurzen aan de minister van Justitie over 'de erkenning van de moskeeën en de benoeming van de imams' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 29 april 2009, COM 539, 1, Vr. nr. 12742)
- Samengevoegde vragen van B. Laeremans en R. Terwingen aan de minister van Justitie over 'het verslag van het Comité I' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 29 april 2009, COM 539, 36, Vr. nr. 12869 en 12870)
- Vraag van T. Van der Straeten aan de minister van Klimaat over de 'Commissie van advies voor de niet-verspreiding van kernwapens' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 30 april 2009, nr. 64, 247, Vr. nr. 91)
- Vraag van B. Wiaux aan de minister van Landsverdediging over 'de terugtrekking van de Belgische Special Forces uit Tsjaad' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 12 mei, COM 553, 3, Vr. nr. 12893)
- Moties ingediend tot besluit van de interpellatie van B. Laeremans over 'de bespionering van 200 politici door de Staatsveiligheid' (*Mot.*, Kamer, 2008-2009, 12 mei 2009, nr. 312/001)
- Samengevoegde vragen van B. Laeremans, C. Eerdeken en S. Van Hecke aan de minister van Justitie over 'de bespionering van 200 politici door de Staatsveiligheid' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 12 mei 2009, COM 555, 1, Vr. nr. 312, 12606, 12607 en 12901)
- Vraag van S. Van Hecke aan de minister van Justitie over 'het onderzoek van de inlichtingendiensten naar neonazi's' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 12 mei 2009, COM 555, 42, Vr. nr. 13001)
- Vraag van T. Van der Straeten aan de minister van Klimaat over 'de uitvoer van materiaal naar Iran' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 12 mei 2009, COM 557, 23, Vr. nr. 13174)

- Vraag van A. Colen aan de minister van Justitie over 'de radicale Pakistaanse moskee in Antwerpen' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 14 mei 2009, nr. 71, 171, Vr. nr. 680)
- Vraag van F. Van den Eynde aan de minister van Justitie over 'de Gentse vzw Erganekon' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 3 juni 2009, COM 579, 37, Vr. nr. 13513)
- Vraag van B. Laeremans aan de minister van Justitie over 'de stand van zaken in het dossier Belliraj' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 03 juni 2009, COM 579, 40, Vr. nr. 13514)
- Samengevoegde vragen van J. Jambon, Van den Eynde en X. Baeselen aan de minister van Buitenlandse Zaken over 'het Belgische visum' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 11 juni 2009, PLEN 102, 19, Vr. nr. 1171, 1172 en 1173)
- Vraag van X. Baeselen aan de minister van Buitenlandse Zaken over 'de elektronische spionage van China' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 16 juni 2009, COM 592, 12, Vr. nr. 13528)
- Samengevoegde vragen van R. Landuyt en F. Van den Eynde aan de minister van Justitie over 'de feiten die ten grondslag liggen aan de terugroeping van de Belgische ambassadeur in Moskou' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 16 juni 2009, COM 590, 27, Vr. nr. 13637 en 13647)
- Vraag van R. Van de Velde aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'de paraatheid van de verschillende veiligheidsdiensten in geval van een complexe terroristische aanslag in België vergelijkbaar met diegene in Mumbai eind 2008' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 17 juni 2009, COM 597, 23, Vr. nr. 13633)
- Vraag van D. Ducarme aan de minister van Landsverdediging over de 'Belgische aanwezigheid in Afghanistan' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 23 juni 2009, nr. 71, 191, Vr. nr. 98)
- Vraag van L. Vandenhove aan de minister van Justitie over 'het uitblijven van een uitvoeringsbesluit voor de evaluatieverslagen van het OCAD aan de Comités I en P' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 9 juli 2009, PLEN 107, 14, Vr. nr. 1298)
- Vraag van R. Van de Velde aan de minister van Justitie over 'het hoofddoekenverbod in een school' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 14 juli 2009, COM 628, 9, Vr. nr. 14108)
- Vraag van B. Schoofs aan de minister van Justitie over 'de mogelijke verbanden tussen gokkantoren en terroristische organisaties' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 14 juli 2009, COM 628, 26, Vr. nr. 14275)
- Samengevoegde vragen van X. Baeselen, P. Luyckx en B. Tuybens aan de minister van Buitenlandse Zaken over 'de opvang van ex-gedetineerden uit Guantanamo op Belgisch grondgebied' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 29 september 2009, COM 642, 1, Vr. nr. 14759, 14637 en 14780)
- Samengevoegde vragen van R. Van de Velde en B. Laeremans aan de minister van Justitie over 'de zaak-Belliraj' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 10 oktober 2009, COM 647, 58, Vr. nr. 14643 en 15204)
- Interpellatie van F. De Man van de minister van Justitie over 'de voorzitter van de Moslimraad' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 1 oktober 2009, COM 647, 69, Vr. nr. 353)
- Vraag van D. Ducarme van de minister van Buitenlandse Zaken over 'hergroepering van Al Qaidastrijders in Jemen' (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2008-2009, 1 oktober 2009, nr. 84, 165, Vr. nr. 128)
- Vraag van D. Ducarme aan de minister van Binnenlandse Zaken over de 'totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees programma' (*I.V.*, Kamer, 2008-2009, 6 oktober 2009, PLEN 95, Vr. nr. 294)

- Vraag van E. Libert aan de minister van Justitie over 'de evolutie van het onderzoek aangaande de Bende van Nijvel' (I.V., Kamer, 2008-2009, 6 oktober 2009, COM 648, 11, Vr. nr. 14629)
- Samengevoegde vragen van R. Landuyt en B. Laeremans aan de minister van Justitie over 'het afleggen van publieke verklaringen over individuele personen door de Staatsveiligheid' (I.V., Kamer, 2008-2009, 6 oktober 2009, COM 649, 17, Vr. nr. 14908 en 15203)
- Vraag van L. Vandenhove aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'ontsnapte gevangenen' (I.V., Kamer, 2008-2009, 7 oktober 2009, COM 653, 50, Vr. nr. 14718)
- Vraag van A. Ponthier aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'rekrutering door Staatsveiligheid via Facebook' (Vr. en Antw., Kamer, 2009-2010, 7 oktober 2009, nr. 82, 224, Vr. nr. 307)
- Interpellatie van F. De Man van de minister van Justitie over 'de fundamentalistische moskeeën en vzw's in Antwerpen' (I.V., Kamer, 2009-2010, 10 november 2009, COM 688, 12, Vr. nr. 376)
- Vraag van P. Logghe aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'de terroristische aanslag tegen een Gents bouwbedrijf' (I.V., Kamer, 2009-2010, 10 november 2009, COM 694, 5, Vr. nr. 15870)
- Vraag van F. Bellot aan de minister van Landsverdediging over 'het optimaal gebruik van de gegevens die door diverse departementen van Defensie worden verzameld' (I.V., Kamer, 2009-2010, 18 november 2009, COM 703, 6, Vr. nr. 15254)
- Vraag van D. Vijncck aan de minister van Landsverdediging over 'het wetsontwerp betreffende antipiraterij van de regering' (I.V., Kamer, 2008-2009, 18 november 2009, COM 703, 15, Vr. nr. 16055)
- Vraag van J. Mortelmans aan de minister van Justitie over de 'departementen en diensten – elektriciteitshuishouding in de gebouwen' (Vr. en Antw., Kamer, 2009-2010, 25 november 2009, nr. 87, 158, Vr. nr. 182)
- Vraag van F. De Man aan de minister van Binnenlandse Zaken over het 'toezicht op de koranscholen' (Vr. en Antw., Kamer, 2008-2009, 17 december 2009, nr. 93, 715, Vr. nr. 79)
- Vraag van P. Logghe aan de minister van Binnenlandse Zaken over 'het gebruik van de ASTRID-communicatie. – aanvraag verlaagd tarief van het Vlaamse Kruis (SV 343)' (Vr. en Antw., Kamer, 2009-2010, 22 december 2009, nr. 88, 179, Vr. nr. 129)
- Samengevoegde vragen van H. Yalçin, X. Baeselen, F. Van den Eynde en B. Weyts aan de minister van Justitie over 'het Executief van de moslims van België' (I.V., Kamer, 2009-2010, 6 januari 2010, COM 737, 19, Vr. nr. 17670, 17703, 17707 en 18078)
- Samengevoegde vragen van X. Baeselen, P. Logghe, R. Defreyne, B. Laeremans en J. Mortelmans aan de eerste minister, over 'strengere veiligheidsmaatregelen op Brussels Airport' (I.V., Kamer, 2008-2009, 11 januari 2010, COM 740, 57, Vr. nr. 17986, 17992, 18092, 18139 en 18187)

BIJLAGE D.
ADVIES VAN HET VAST COMITÉ I INZAKE HET
WETSVOORSTEL BETREFFENDE DE METHODEN VOOR
HET VERZAMELEN VAN GEGEVENS DOOR DE
INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

INLEIDING

Op 21 januari 2009 vroeg de Heer Patrik Vankrunkelsven, voorzitter van de commissie Justitie van de Senaat, het Vast Comité I om op 28 januari zijn advies uit te brengen met betrekking tot het 'Wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten'.

Het Vast Comité I heeft het wetsvoorstel, rekening houdend met het korte tijdsbestek waarin het advies moest tot stand komen, zo grondig mogelijk bestudeerd. Het comité had daarbij in het bijzonder aandacht voor de bescherming van de fundamentele rechten van de mens en voor de doelmatigheid en de coördinatie van de twee Belgische inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het Vast Comité I heeft niet de ambitie om hierbij een volledige en definitieve behandeling van het wetsvoorstel te brengen.

Het Vast Comité I wil vooraf benadrukken dat – eerst door de regering Verhofstadt II wat betreft het oorspronkelijke wetsontwerp en nadien door de Senatoren die voorliggend wetsvoorstel indienden – reeds vele van zijn adviezen en bedenkingen werden opgevolgd. Het Vast Comité I is zeer specifiek verheugd over het feit dat de *ex posteriori*-controle, die oorspronkelijk aan een nieuw op te richten college toekwam, in huidig voorstel tot de bevoegdheid van het Vast Comité I behoort. Deze optie zal de democratische controle op de inlichtingendiensten alleen maar ten goede komen.

Het Vast Comité I wil in huidig advies artikelsgewijs bepaalde bedenkingen en opmerkingen formuleren. Sommige zijn van principiële aard; anderen zijn eerder technisch. Deze bedenkingen en opmerkingen raken echter niet de kern van de zaak: de dringende noodzaak om de inlichtingendiensten, via een duidelijke wettelijke basis waarbij de nodige aandacht uitgaat naar de bescherming van de rechten en vrijheden van burgers, bijkomende bevoegdheden te verlenen.¹²⁰ Het Vast Comité I herhaalt dat de huidige toestand, waarbij de Belgische inlichtingendiensten over slechts enkele en daarenboven vaag omschreven operationele bevoegdheden beschikken, niet langer houdbaar is. De actuele dreigingen (bijv. extremisme en terrorisme) tegen het voortbestaan van de democratische rechts- en welvaartstaat en de positie van de Belgische inlichtingendiensten tegenover hun buitenlandse homologen, noodzaken de overheid om die stap te zetten.

¹²⁰ Zie o.m. in de volgende Activiteitenverslagen van het Vast Comité I: 1996, pp. 27-55; 1999, p. 80 e.v.; 2000, p. 56; 2001, pp. 221-235. Zie ook de hoorzitting met de voorzitter van het Vast Comité I n.a.v. de voorbereidende werkzaamheden van de interceptiebevoegdheid van ADIV (*Gedr. St.*, 2002-2003, 2059/3, 7). Zie ook het advies van het Vast Comité I in het oorspronkelijke wetsontwerp dat door de regering Verhofstadt II was ingediend (*Gedr. St.*, Senaat, 2005-2006, 2138/1 en Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2006*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 74-85) en het memorandum van het Comité aan de informateur van de Koning (Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2007*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 52-54).

ARTIKELGEWIJZE BESPREKING

Artikel 2

Artikel 2, 1°, van het wetsvoorstel voegt een tweede paragraaf toe aan artikel 2 van de wet van 30 november 1998.

In de huidige lezing van het eerste lid is het volstrekt onmogelijk om zelfs op een passieve manier kennis te krijgen van bijzonder belangwekkende informatie (zoals bijv. een nakende aanslag) afkomstig van een beroepsbeoefenaar die zijn bronnengeheim omwille van de noodtoestand doorbreekt. Indien een inlichtingendienst passief blijft en op deze wijze informatie verkrijgt, moeten dergelijke inlichtingen kunnen gebruikt worden.

In het vierde lid wordt vereist dat een commissielid 'aanwezig' is bij de uitvoering van een uitzonderlijke methode. Dit is – gelet op het continue en langdurige karakter van sommige methoden – materialiter onmogelijk.

Nog in het vierde lid moet voorzien worden in een plaatsvervanger voor de voorzitter van de commissie én van de Orde. Tevens moet voorzien worden in een regeling wanneer er geen vertegenwoordiger van de Orde komt opdagen. Hierdoor mag de werking van een inlichtingendienst niet gehypothekeerd worden.

Ingeval van toepassing van artikel 18/2 ten aanzien van een advocaat of een arts, bepaalt het voorstel in zijn artikel 2, 2°, tweede lid, dat deze maatregel slechts ten uitvoer mag worden gelegd nadat de voorzitter van de orde waartoe de arts of de advocaat behoort door de voorzitter van de commissie op de hoogte is gebracht en hem hierbij de nodige inlichtingen werden verschaft. Voor zover deze inlichtingen geclassificeerd zijn, hetgeen niet onwaarschijnlijk is, zal deze bepaling een dode letter blijven. Bovendien staat nergens vermeld dat de voorzitter van de orde strafrechtelijk sanctioneerbaar is indien hij niet alle maatregelen neemt om de vertrouwelijkheid van de bekomen inlichtingen te vrijwaren. Dit ommissiedelict is duidelijk te onderscheiden van het actieve delict bedoeld in art. 458 Strafwetboek. Een oplossing voor dit alles zou erin kunnen bestaan de voorzitter van de Orde en zijn plaatsvervanger te onderwerpen aan het regime van de veiligheidsmachtigingen.

Artikel 2, 3°, van het wetsvoorstel voegt een derde paragraaf toe aan artikel 2 van de wet van 30 november 1998. Deze bepaling is er op gericht dat burgers die het voorwerp zijn geweest van een specifieke of uitzonderlijke methode hiervan na verloop van vijf jaar in kennis worden gesteld. De huidige tekst voorziet echter dat dit moet gebeuren "Onverminderd de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen". M.a.w.: telkens indien een gegeven een classificatie draagt, mag men niets meedelen. In de vorige lezing van deze bepaling was nog een belangenafweging mogelijk. Zal deze notificatieverplichting hierdoor niet quasi uitgehold worden, aangezien de inzet van specifieke – en zeker – uitzonderlijke methoden zeer dikwijls het voorwerp zal zijn van een classificatie?

In dezelfde paragraaf moet het woord 'wettelijk' vervangen worden door 'legitiem'.

Nog in dezelfde paragraaf wordt bepaald dat het diensthoofd de commissie informeert over elk verzoek om informatie en over het door de inlichtingendienst geleverde antwoord. In het oorspronkelijke ontwerp werd het college (nu Vast Comité I) hiervan ingelicht. Het Vast Comité I vindt het belangrijk dat het parlementaire controleorgaan een volledig zicht heeft op de naleving van deze notificatieplicht.

Artikel 3

Onder punt 15° wordt een definitie van de term radicaliseringproces gegeven. Gelet op de reeds ruime definitie die de strafwetgever heeft gegeven aan de notie 'terroristische misdrijven', is het Vast Comité I van oordeel deze term te hanteren en niet te verwijzen naar 'terroristische handelingen' wat nog ruimer lijkt.

Artikel 5

Het medebeheer van de minister van Binnenlandse Zaken wordt opgeheven, terwijl deze minister wel gezag heeft (onder de vorm van een vorderingsrecht) over de Veiligheid van de Staat m.b.t. de bescherming van personen. Omwille van dit gezag lijkt medebeheer aangewezen.

Het Vast Comité I wil er in dit kader op wijzen dat het veel belang hecht aan een gedeelde politieke verantwoordelijkheid voor de inlichtingendiensten: "*De politieke verantwoordelijkheid voor de veiligheidsdiensten aan slechts één minister toevertrouwen brengt de risico's mee die inherent verbonden zijn aan elke machtsconcentratie bij één persoon.*"¹²¹

Artikel 6

Het tweede lid van het wetsvoorstel geeft aanleiding tot verwarring indien het samen gelezen wordt met wat art. 18/1 en art. 20 van de gewijzigde wet. Het is niet duidelijk of en welke methoden (gewone/specifieke/uitzonderlijke) kunnen aangewend worden om medewerking te verlenen aan gerechtelijke of zelfs administratieve overheden.

Hetzelfde probleem stelt zich indien deze bepaling wordt samengelezen met art. 19 van de Classificatiewet van 11 december 1998. In dergelijke belangrijke materies mag geen enkele onduidelijkheid blijven over de wil van de wetgever.

Tevens blijven bepaalde methoden uitgesloten in het kader van de beschermingsopdracht van prominenten.

Los van het feit dat de bepalingen diverse interpretaties toelaten, stelt het Vast Comité I zich vragen bij de noodzaak om inlichtingendiensten, met hun eigen finaliteit en hun eigen bestaansredenen in een democratie, in te schakelen ten behoeve van gerechtelijke opdrachten. Door de inlichtingendiensten in te schakelen in gerechtelijke opdrachten, wordt een stuk van de reeds schaarse inlichtingencapaciteit weggetrokken van haar kern-taak: het inlichtingenwerk. De inlichtingendiensten hebben in hoofdzaak de opdracht hun capaciteit aan te wenden voor actuele dreigingen inzake terrorisme, wetenschappelijk en economisch potentieel, proliferatie en sektarische organisaties... Indien capaciteit wordt gereserveerd voor gerechtelijke of bestuurlijke opdrachten, heeft dit onvermijdelijk gevolgen op de kwaliteit van de aangeleverde dreigingsanalyses en dreigen '*intelligence failures*'.

Volgens de voorgestelde regeling lijken de gerechtelijke overheden de inlichtingendiensten bijvoorbeeld te kunnen verzoeken om observaties te verrichten of een private plaats te doorzoeken. Maar dit zou ook betekenen dat bepaalde inlichtingmethoden door de inlichtingendiensten kunnen gebruikt worden in het kader van een opsporingsonderzoek en dit terwijl diezelfde methoden normaliter alleen kunnen gebruikt worden in een gerechtelijk onderzoek of onder bepaalde strenge voorwaarden. Dit is bijvoorbeeld

¹²¹ VAST COMITÉ I, *Aanvullend activiteitenverslag 1999*, 93.

het geval met de registratie van telecommunicatiegegevens: dit kan in het kader van het strafonderzoek alleen door de procureur des Konings bevolen worden in geval van heterdaadbetrapping, maar kan in het kader van het inlichtingenwerk gewoonweg door een inlichtingenofficier aangevraagd worden. Op dat ogenblik wordt de verleiding groot om te opteren voor de weg van de minste 'wettelijke' weerstand. De mogelijkheid van een dergelijke interpretatie van het voorontwerp is verontrustend.

Naar oordeel van het Vast Comité I dient integendeel een omgekeerde weg te worden bewandeld: de mogelijkheid om medewerking te verlenen, moet vervallen of minstens slechts in zeer uitzonderlijke, in de wet omschreven gevallen (bijv. bij nakende dreiging van bepaalde misdrijven) mogelijk zijn. Verder moet de technische bijstand herleid worden tot haar essentie: de gerechtelijke overheden steunen door technische adviezen of technische hulp te verschaffen bij handelingen die door het gerecht zelf worden gesteld.

Het Vast Comité I stelt verder vast dat het, ondanks eerdere aanbevelingen, tot op heden ontbreekt aan een duidelijke definitie van de begrippen 'medewerking' en 'technische bijstand'. Deze taak heeft de wetgever in 1998 nochtans aan de betrokken ministers toevertrouwd die ter zake een protocol dienen op te stellen. Het Vast Comité I beveelt aan om van dit voorontwerp gebruik te maken om deze begrippen in de wet te definiëren en er tegelijkertijd een zeer beperkte draagwijdte aan te geven.

Ten slotte wenst het Vast Comité I er op te wijzen dat de voorgestelde regeling ook lijkt te impliceren dat de inlichtingendiensten hun medewerking kunnen verlenen aan administratieve overheden en dat ze hierbij een beroep kunnen doen op gewone en zelfs specifieke methoden.

Artikel 7

Het voorgestelde art. 13bis biedt geen exoneratie voor misdrijven bij de uitvoering van gewone methoden, zoals bijv. de schaduwning waarbij soms verkeersdelicten moeten gepleegd worden om een *target* niet uit het oog te verliezen. Nochtans was dit, met in het achterhoofd de vlucht van Erdal, een van de oorspronkelijke bedoelingen.

Het voorgestelde derde lid van de tweede paragraaf is zeer verre gaand. Het laat blijkbaar toe dat burger-infiltranten of zelfs agenten van buitenlandse diensten die door een Belgische inlichtingendienst ingeschakeld worden, misdrijven kunnen plegen. Daarenboven doen de gebruikte bewoordingen ('hebben verleend') vermoeden dat de exoneratie hier achteraf kan gegeven worden. De regeling zoals ze nu is opgevat, is dan ook te ruim en laat uitwassen toe.

Artikel 8

Artikel 8 bevestigt de absolute primauteit van het gerechtelijk onderzoek t.a.v. het inlichtingenwerk. Het Vast Comité I heeft eerder reeds meermaals benadrukt dat het zich niet kan vinden in deze keuze. Beide finaliteiten (inlichtingenwerk en gerechtelijk werk) hebben hun belang en de ene kan niet zomaar boven de andere worden geplaatst: m.a.w., niet elk gerechtelijk onderzoek is per definitie even belangrijk als om het even welk inlichtingenonderzoek. Het Vast Comité I is van oordeel dat indien inlichtingendiensten aandacht moeten hebben voor de belangen van het gerecht, ook het omgekeerde waar is: politie en gerecht moeten oog hebben voor het belang van de inlichtingengaring. Bij samenloop moet er overleg zijn en desnoods – er is bijv. een betwisting over de in het geding zijnde belangen – dient de commissie of de politiek verantwoordelijke minister te trancheren.

Het Vast Comité I wil er ook op wijzen dat de instelling van een onderzoek door een inlichtingendienst geen formele daad behoeft en niet steeds aanwijsbaar is in tijd en plaats. De bewoordingen van de eerste zin van het tweede lid zijn in dat opzicht ongelukkig.

Artikel 9

Het Vast Comité I blijft benadrukken dat van dit wetsvoorstel moet gebruik gemaakt worden om een sluitende regeling te treffen voor de gewone methoden. Per slot van rekening worden deze dagelijks gehanteerd door de betrokken diensten. Nochtans zijn ze in de huidige stand van de wetgeving onvoldoende genormeerd in het licht van de maatstaven van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het Vast Comité I denkt meer bepaald aan het observeren, surveilleren en achtervolgen (dat blijkbaar onbeperkt in de tijd kan zolang men geen observaties doet in private plaatsen), aan de infiltratie (voor zover dit als een gewone methode kan beschouwd worden) en aan de informantenwerking. Recente dossiers sterken het comité in die overtuiging. Een (geheime) regeling door het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid (art. 13 wetsvoorstel) volstaat ter zake niet. Net zoals deze – weliswaar delicate – methode werd geregeld in de BOM-wet, moet hetzelfde mogelijk zijn in de BIM-wet.

Artikel 10

Indien in het tweede lid van art. 14 ‘met inachtneming van de wet’ (waarvan inderdaad niet duidelijk was wat men bedoelde) vervangen wordt door ‘met inachtneming van de huidige wet’ moet hetzelfde gebeuren in het eerste lid.

Het Vast Comité I had in zijn eerste advies aangedrongen op een verduidelijking van deze bepaling. Het begrijpt evenwel niet de draagwijdte van de voorgestelde wijziging. Waarschijnlijk wordt bedoeld dat deze personen niet gehouden zijn tot hun beroepsgeheim en de eisen van de Wet Verwerking Persoonsgegevens. Het Vast Comité I kan zich vinden in dergelijke interpretatie.

Het Vast Comité I is van oordeel dat de weigeringsgronden om gegevens mee te delen (derde lid), moeten beperkt blijven tot het gevaar voor de fysieke integriteit van derden.

Tevens moet er worden voorzien dat een derde instantie (de commissie lijkt hier zeer aangewezen) zich in laatste instantie kan uitspreken over een eventuele weigering.

In het vierde lid (waar overigens plots over ‘de geldende wetgeving’ wordt gesproken) is het begrip ‘openbare sector’ blijven staan. Het is voor het Vast Comité I niet onmiddellijk duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Worden hieronder ook de gerechtelijke overheden begrepen? Heeft dit begrip een ruime betekenis zoals in de huidige wet van 30 november 1998?

Artikel 14

In de bepaling die [artikel 18/3](#) van de wet van 30 november 1998 moet worden, wordt in het tweede lid van de eerste paragraaf bepaald dat er voorafgaandelijk aan de aanwending van de methode ten aanzien van bijv. een advocaat, concrete aanwijzingen moeten bestaan dat de betrokkene zich inlaat met bepaalde praktijken. Dit zal niet in alle gevallen mogelijk zijn. Men kan immers pas na controle van bijvoorbeeld een IP-adres weten of men te maken heeft met een advocaat.

In de bepaling die artikel 18/4, §2, eerste lid moet worden¹²², wordt voorzien in een maandelijks rapportage van de aangewende specifieke methoden. Het Vast Comité I stelt zich echter de vraag hoe een effectieve controle en een adequaat herstel kunnen gegarandeerd worden indien de commissie slechts maandelijks in kennis wordt gesteld van de lijst van de met toepassing van specifieke methoden getroffen maatregelen. Niets belet dat de commissie onmiddellijk in kennis wordt gesteld.

In de bepaling die artikel 18/4, §2, vierde lid, moet worden¹²³, wordt voorzien in een verbod op 'exploitatie' van wederrechtelijk verzamelde gegevens. Als principe gesteld, zal dit zeker een autoregulerend effect hebben. Wel stelt het Vast Comité I zich vragen bij de effectiviteit, de draagwijdte en de wenselijkheid van deze maatregel. Vooreerst zal deze maatregel niet steeds effectief zijn. Zo moet de commissie pas na enige tijd worden ingelicht over het gebruik van specifieke middelen of zou de inlichtingendienst specifieke of uitzonderlijke middelen kunnen gebruiken zonder de commissie hierover in te lichten. De op deze wijze ingewonnen gegevens zullen veelal reeds verwerkt zijn door de eigen analysediensten. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat die gegevens werden toegezonden aan én gebruikt door andere overheden. Het Vast Comité I denkt hier bijvoorbeeld aan het OCAD die strategische of punctuele analyses zal maken op basis van die gegevens, aan de Nationale veiligheidsoverheid die beslist over de toekenning van een veiligheidsmachtiging, aan gerechtelijke overheden die de informatie als start- of sturingsinformatie of als bewijs kunnen gebruiken, of zelfs aan buitenlandse diensten... Op dat ogenblik stelt zich meteen de vraag naar de draagwijdte van het verbod op 'exploitatie'. Geldt dit verbod alleen voor de toekomst of heeft het ook betrekking op gegevens die reeds doorgegeven of verwerkt zijn? Geldt het verbod alleen ten aanzien van de twee Belgische inlichtingendiensten zoals de tekst van het voorontwerp laat vermoeden? Of m.a.w.: kunnen die gegevens nog gebruikt worden in een administratieve of gerechtelijke procedure en welke sanctie is voorzien bij eventueel gebruik. Veel belangrijker is de vraag of dergelijk absoluut gebruiksverbod wel wenselijk is. Indien een inlichtingendienst een huiszoeking verricht net buiten de duur van de verleende machtiging¹²⁴ en op dat ogenblik kennis krijgt van een op til zijnde terreuraanslag, dan is de in het ontwerp voorziene sanctie buiten elke proportie. Wanneer echter een persoon in het kader van een veiligheidsonderzoek gedurende maanden wordt afgeluisterd¹²⁵ en daarbij een banaliteit aan het licht komt, is het Vast Comité I van oordeel dat die informatie niet tegen de betrokkene mag gebruikt worden. Het Vast Comité I meent dan ook dat bij het hanteren van de voorziene sanctie een billijke afweging mogelijk moet zijn tussen het individueel en het algemeen belang. Om dit mogelijk te maken, kan men zich misschien inspireren op de rechtspraak van het Hof van Cassatie i.v.m. het 'onrechtmatig verkregen bewijs'.

Wel wil het Vast Comité I hier onmiddellijk aan toevoegen dat telkenmale wordt vastgesteld dat een lid van een inlichtingendienst op onrechtmatige wijze gegevens heeft verzameld, een disciplinair of zelfs strafrechtelijk onderzoek zou moeten worden gevoerd.

¹²² Dezelfde bemerking geldt uiteraard voor de gelijkaardige bepalingen uit art. 14 van het voorstel.

¹²³ Dezelfde bemerking geldt uiteraard voor de gelijkaardige bepalingen uit art. 14 van het voorstel.

¹²⁴ Het wetsvoorstel voorziet nl. in het feit dat de periode tijdens dewelke de uitzonderlijke methode kan gehanteerd worden, vooraf moet bepaald worden.

¹²⁵ Dit is door het wetsvoorstel verboden.

Veel van de specifieke of uitzonderlijke methoden zijn immers strafbaar indien ze buiten het kader van het voorontwerp zouden worden gehanteerd (bijv. valse naamdracht, af luister- en registratieverbod, huisvredebreuk, informaticacriminaliteit...). Wel meent het Vast Comité I dat de minima en maxima van de straffen die op deze bepalingen gesteld zijn, moeten verdubbeld worden gelet op de hoedanigheid van de eventuele delictplegers. Meer dan het verbod op exploitatie van gegevens, lijkt dit een meer gepaste sanctie die zeker een ontradend effect zal hebben.

In de bepaling die [artikel 18/6, § 1, eerste lid](#) moet worden¹²⁶, wordt voorzien dat de operator een met reden omklede vraag moet krijgen. Het Vast Comité I is zeer zeker van oordeel dat elk verzoek met redenen moet omkleed zijn, maar anderzijds is er geen enkele reden om deze motivering kenbaar te maken aan de operator. Integendeel, zowel de bescherming van de privacy als staatsbelangen verzetten zich hiertegen. De motivering moet gekend zijn bij de commissie en bij het Vast Comité I.

In de bepaling die [artikel 18/10, § 1, eerste lid](#) moet worden, wordt bepaald dat het diensthoofd de machtiging voor de uitzonderlijke methode aanvraagt. Het Vast Comité I stelt zich de vraag of niet moet overwogen worden om, net zoals bij de interceptiebevoegdheid waarover de ADIV momenteel beschikt (art. 44bis W.I&V), de voorafgaandelijke toelating van de bevoegde minister te eisen voor uitzonderlijke methoden. Deze werkwijze, waarbij de hoogste politieke gezagdragers zelf de beslissing nemen en daarenboven verantwoordelijkheid dragen voor zeer intrusieve maatregelen (vooral af luisteren), geldt bijvoorbeeld ook in Nederland en Groot-Brittannië.

In de bepaling die [artikel 18/10, § 3, eerste lid](#) moet worden, wordt bepaald dat de commissie haar eensluidend advies binnen drie werkdagen moet verlenen. Gelet op tussenkomende weekends en officiële verlofdagen is het Vast Comité I van oordeel dat deze termijn te lang kan uitvallen. Het gevaar bestaat op dat ogenblik dat de uitzonderingsmogelijkheid vervat in de vierde paragraaf sneller zal benut worden.

In de bepaling die [artikel 18/10, § 4](#), moet worden, moet telkens worden bepaald in de mogelijkheid van een plaatsvervanger. Tevens moet het eerste lid van deze paragraaf in die zin worden vervolledigd dat de commissie de uiteindelijke beslissing neemt eens zij op de hoogte is van de zaak.

In de bepaling die [artikel 18/10, § 7](#), moet worden, moet '§ 4' vervangen worden door '§ 5' en '§ 5' door '§ 6'.

In de bepaling die [artikel 18/12, vierde lid](#), moet worden, lijkt het aangewezen de termijn om verslag uit te brengen aan de commissie terug te brengen tot twee i.p.v. drie maanden (dit komt overeen met de duurtijd van een machtiging). In diezelfde bepaling moet bepaald worden wie over de modaliteiten van ontbinding en vereffening beslist indien het Vast Comité I de beslissing neemt om deze methode stop te zetten.

In de bepaling die [artikel 18/16](#), moet worden, wil het Vast Comité I wijzen op twee beperkingen. Enerzijds is niet voorzien in de mogelijkheid om in gebouwen in te breken om toegang te krijgen tot informaticasystemen. Anderzijds worden alle overheidssystemen uitgesloten terwijl het niet ondenkbeeldig is dat personen net die systemen hanteren om hun activiteiten verder te zetten.

¹²⁶ Dezelfde bemerking geldt uiteraard voor de gelijkaardige bepalingen uit art. 14 van het voorstel.

Het Vast Comité I wil wijzen op het feit dat de bepaling die [artikel 18/17, §4, tweede lid](#), moet worden, onwerkbaar is in die zin dat de regeling impliceert dat het diensthoofd of de Directeur Operaties alle communicaties zelf moet beluisteren om aan te duiden welke passage kunnen overgeschreven worden.

De bepaling die [artikel 18/18, §7](#) moet worden, stelt dat de ‘*exploitatie*’ van gegevens afkomstig van het afluisteren, beperkt is tot één jaar. Het Vast Comité I stelt zich vragen bij de draagwijdte, de wenselijkheid en de haalbaarheid van deze beperking. Wat dient er te gebeuren met de kennis en analyses die gebaseerd zijn op die informatie? Mogen die gegevens nog gebruikt worden in het kader van veiligheidsonderzoeken? Kunnen ze nog gerechtelijk geëxploiteerd worden? Het voorontwerp biedt geen antwoorden op deze vragen. Het Vast Comité I ziet overigens geen dergelijke regeling bij de gegevens die zijn verzameld via andere – soms zeer intrusieve – methoden. Deze bepaling druist in tegen de specifieke werking van de inlichtingendiensten die juist hun inlichtingen kunnen aanmaken door het bundelen en analyseren van informatie die op lange termijn met behulp van diverse methoden, werd verzameld.

Artikel 15

Volgens artikel 15 van het wetsvoorstel wordt artikel 29 van het Wetboek van strafverordering, dat een aangifteverplichting inhoudt voor ambtenaren die in de uitoefening van hun functie kennis krijgen van een misdaad of wanbedrijf, behouden. De aangifteverplichting wordt zelfs uitgebreid tot bepaalde feiten waarvan wordt vermoed dat ze zullen gepleegd worden. Dergelijke absolute aangifteverplichting kan lopende operaties van een inlichtingendienst in het gedrang brengen, zonder dat daarbij een afweging mogelijk is tussen de belangen van een vervolging en de belangen van een verdere opvolging van een fenomeen of een groep door een inlichtingendienst. Het Vast Comité I plaatste reeds vraagtekens bij het nut van de absolute aangifteverplichting. In zijn Activiteitenverslag 2004 heeft het Comité gepleit voor een meer soepele regeling die toelaat in elk concreet geval de beste weg te kiezen (gerechtelijk of inlichtingen), overigens geldt ook in Nederland en Duitsland een beperkte aangifteverplichting. Het Vast Comité I is van oordeel dat de beslissing om al dan niet bepaalde feiten aan te geven of de aangifte tijdelijk uit te stellen, kan overgelaten worden aan de commissie. Dit orgaan zal hiertoe een afweging maken van de verschillende in het geding zijnde belangen.

Artikel 16

Deze bepaling wijzigt artikel 20 van de wet van 30 november 1998.

Het Vast Comité I verwijst hier integraal naar zijn opmerking geformuleerd onder artikel 6. Het wenst nogmaals te herhalen dat het de medewerking aan andere diensten een zeer beperkte invulling wenst te geven. Indien er toch zou worden voor geopteerd om de diensten effectief medewerking te laten verlenen, moet de inzet van bevoegdheden beperkt blijven tot de gewone methoden.

Het Vast Comité I is anderzijds van oordeel dat een ander aspect van artikel 20 van de Wet van 30 november 1998 wél dient gespecificeerd te worden. Het betreft de overdracht van gegevens aan buitenlandse diensten. Momenteel stelt art. 20 alleen dat er ‘*samenwerking*’ moet zijn met de buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en dat het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid hiertoe de voorwaarden bepaalt. Een dergelijke regeling is tot op heden niet gekend bij het Vast Comité I. Het Comité is bovendien

van oordeel dat deze regel onvoldoende precies is o.m. gelet op de eisen van het EVRM en van de Wet Verwerking Persoonsgegevens.

Het Vast Comité I meent dat inspiratie kan gevonden worden de Nederlandse, de Duitse en Deense regeling.

Zo bepaalt de Nederlandse Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (2002) vooreerst expliciet de bevoegdheid van deze diensten om, in het kader van een goede taakuitvoering, van hun gegevens mededeling te doen aan daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen, alsmede andere daarvoor in aanmerking komende internationale beveiligings-, verbindingsinlichtingen- en inlichtingenorganen. Tevens wordt in deze wet de regel van de derde dienst geëxpliciteerd en de voorwaarden daaromtrent vastgelegd. Aan de externe verstrekking van persoonsgegevens zijn bovendien bijzondere bepalingen gewijd, met specifieke aandacht voor data die een bepaalde ouderdom hebben of waarvan de juistheid niet kan worden vastgesteld. Vermeldenswaard is tevens de verplichting dat van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening moet worden gehouden.

In Duitsland is er een gelijkaardige regeling uitgewerkt in het *Bundesverfassungsschutzgesetz* (2002). Zo wordt er bepaald dat het *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV) persoonsgegevens mag verstrekken aan buitenlandse overheden maar ook aan internationale en supranationale instanties, indien het verstrekken nodig is voor het uitvoeren van zijn taken of voor de bescherming van voornaamste veiligheidsbelangen van de ontvanger. Het verstrekken wordt stopgezet indien het met de buitenlandse belangen van de Duitse federale republiek of met hogere belangen van de betrokkene in tegenspraak is. Alle verstrekkingen moeten geregistreerd worden. De ontvanger dient te worden verwittigd dat de gegevens alleen voor het doel mogen worden gebruikt waarvoor ze worden verstrekt. Ook is uitdrukkelijk voorzien dat het BfV informatie vermag te vragen over het voorziene gebruik van de gegevens.

Ook in Denemarken is dienaangaande een regeling te vinden in de *Internal guidelines for the handling of information*. Vrij vertaald stipuleert section 4 -1 dat: "Informatie kan bekendgemaakt worden aan meewerkende buitenlandse politie overheden en veiligheids- of inlichtingendiensten om strafbare feiten af te weren of te voorkomen of indien dit noodzakelijk is om informatie te verifiëren. Dergelijke bekendmaking kan echter alleen plaatsvinden na een beoordeling van de proportionaliteit tussen het doel van de bekendmaking en de gevolgen ervan voor het individu." Het Vast Comité I wil er nog op wijzen dat het Deense toezichtorgaan ook effectief controleert of de ter zake geldende regels worden nageleefd. Om dit mogelijk te maken wordt de gecontroleerde dienst verplicht elke overdracht van gegevens naar het buitenland te registreren en houdt het controleorgaan jaarlijks steekproeven.

Ten slotte moet de wet zelf ook voldoende duidelijk aangeven welke vorm een eventuele samenwerking kan aannemen nu het niet ondenkbeeldig is dat een buitenlandse dienst bijvoorbeeld een van onze inlichtingendiensten verzoekt een persoon op ons grondgebied af te luisteren.

Artikel 17

In de bepaling die [artikel 18/18, §7](#) moet worden, beveelt het Vast Comité I aan om de maximumstraf op te trekken tot één jaar om uniformiteit te bekomen met wat art 48/8

moet worden. Tevens wordt op deze wijze de aflevering van een aanhoudingsmandaat mogelijk.

Artikel 18

Deze bepaling voert de commissie in. Het Vast Comité I wijst op de cruciale rol van deze instantie in het geheel van de wet. Het is van oordeel dat de wijze waarop deze commissie is opgevat, aanleiding zal geven tot onwerkbaarheden waardoor de effectiviteit van de specifieke en bijzondere methoden en de controle erop evident schade zullen oplopen. Het Vast Comité I wenst volgende punctuele voorstellen en bedenkingen te formuleren rekening houdend met het feit dat de commissie 24/24 uur en 7/7 dagen operationeel zal moeten zijn:

- de commissie zou moeten kunnen beschikken over vier effectieve leden;
- elk lid moet over een plaatsvervanger beschikken, die ook effectief inzetbaar is;
- pluralisme van expertise bij de samenstelling van de commissie is onontbeerlijk;
- gelet op de werklast en de beschikbaarheidsvereiste is het niet aangewezen een beroep te doen op ‘honoraire magistraten’;
- de combinatie van de vereiste kwaliteiten en de (tijdelijke) onverenigbaarheden maken dat het bijzonder moeilijk, zometeen onmogelijk een commissie samen te stellen;
- omwille van de onafhankelijkheid van de commissie en om bij de inlichtingendiensten niet opnieuw personeel weg te halen (cf. opvulling kader OCAD), moet de commissie over een eigen kader en griffier beschikken die de commissie niet alleen materieel maar ook inhoudelijk zal moeten kunnen ondersteunen;
- er dient een geheimhoudingsclausule te worden bepaald (cf. Vast Comité I) voor de leden en de personeelsleden van de commissie.

Artikel 19

Het Vast Comité I herhaalt dat het opgezet is met het feit dat het voorstel de idee van het college verlaten heeft, en het Vast Comité I bevoegd maakt voor de controle *a posteriori*. Het Vast Comité I heeft bij de voorgestelde regeling slechts vier technische opmerkingen:

- in de bepaling die [art. 43/5, tweede lid](#), van de Wet van 30 november 1998 moet worden, kan de beslissingstermijn van het Vast Comité I teruggebracht worden tot acht kalenderdagen;
- in de bepaling die [art. 43/6, §4, derde lid](#), van de Wet van 30 november 1998 moet worden, moeten de weigeringsgronden om te getuigen teruggebracht worden tot één grond: het gevaar voor de fysieke integriteit van derden;
- in de bepaling die [art. 43/6, §4, derde lid](#), van de Wet van 30 november 1998 moet worden, moet de voorzitter zijn plaatsvervanger kunnen aanduiden in geval van afwezigheid;
- De Franstalige versie van de bepaling die [art. 43/6, §4, vierde lid](#), van de Wet van 30 november 1998 moet worden, stemt niet overeen met de Nederlandstalige versie. Deze laatste versie lijkt volgens het Vast Comité I de correcte te zijn.

Artikel 25

Het Vast Comité I beveelt aan toe te voegen dat de behaalde resultaten alleen in algemene bewoordingen worden toegelicht.

Een nieuwe bepaling

Het Vast Comité I beveelt aan dat in de artikelen 48, § 2, tweede lid, en 51 van de Toezichtwet de woorden “behalve indien ze betrekking hebben op een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek” worden geschrapt. In het wetsvoorstel werd reeds de optie genomen dat de leden van inlichtingendiensten zich niet kunnen beroepen op het geheim van het onderzoek indien zij door het Vast Comité I verhoord worden (zie artikel 43/6, § 4, tweede lid). Dit is terecht. Zeker indien de inlichtingendiensten nauwer en frequenter samenwerken met het gerecht dan ontsnapt een belangrijk deel van hun werking aan de democratische controle. De praktijk heeft uitgewezen dat het Vast Comité I amper enig toezicht kan houden in geval van een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek. Dit gebrek aan controle zal nooit helemaal ondervangen kunnen worden door een rechterlijke controle omdat de gegevens van de inlichtingendiensten veelal niet in het strafdossier zullen terechtkomen. Daarenboven ligt de finaliteit van de rechterlijke controle elders. Om geen misverstanden te doen rijzen over de in voorliggend wetsvoorstel gekozen optie, dienen de artikelen 48, § 2, tweede lid, en 51 Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse ook in die zin te worden aangepast. Aldus bestaat er geen misverstand over het feit dat het Vast Comité I controle uitvoert op de werking van de inlichtingendiensten ook wanneer die hun medewerking verlenen aan gerechtelijke onderzoeken, zonder daarbij die onderzoeken in gevaar te brengen of er een oordeel over te geven. Concreet betekent dit dat het geheim van het onderzoek niet tegenstelbaar is aan het Vast Comité I, maar dat het Vast Comité I deelachtig wordt aan dit geheim, gehouden is om het te eerbiedigen en er dus ook rekening mee moet houden bij het voeren van zijn onderzoeken en in zijn rapportage.

Artikel 28

Het Vast Comité I stelt zich vragen bij de noodzaak van de voorgestelde wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur. Art. 26 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, -attesten en adviezen voorziet immers reeds in een absolute uitzonderingsgrond voor geclassificeerde gegevens. Hét probleem is echter dat de Raad van State gesteld heeft dat de overheid (dus de Veiligheid van de Staat of de ADIV) moet aantonen dat de gegevens die een burger wil inzien, geclassificeerd zijn. De vraag is dan uiteraard hoe deze diensten hieraan kunnen voldoen anders dan door de stukken te laten inzien waardoor de classificatie wordt geschonden.

BIJLAGE E.**ADVIES VAN HET VAST COMITÉ I INZAKE HET
“WETSVOORSTEL BETREFFENDE DE METHODEN VOOR
HET VERZAMELEN VAN GEGEVENS DOOR DE
INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN” ZOALS
GESTEMD DOOR DE SENAAT OP 16 JULI 2009**

Dit derde advies m.b.t. het zgn. BIM-ontwerp kwam tot stand ingevolge het verzoek van de minister van Justitie d.d. 22 september 2009 (Toezichtwet van 18 juli 1991, art. 33, zesde alinea). Zoals gevraagd, beperkt het Vast Comité I zich tot bemerkingen van vnl. tech-

nisch-juridische aard. Zuiver inhoudelijke opmerkingen, die wijzen op een verschil in visie met de door de Senaat gestemde tekst aangaande fundamentele opties (zoals de primauteit van gerecht t.o.v. het inlichtingenwerk en het lot van onrechtmatig verkregen gegevens), worden niet hernomen. Hiervoor verwijst het Vast Comité I naar zijn eerdere aanbevelingen. Alleen op die punten waar de Senaat in de loop van de debatten significante inhoudelijke wijzigingen aanbracht aan de oorspronkelijk ingediende tekst, zal het Vast Comité I alsnog ingaan. Waar mogelijk heeft het Vast Comité I tekstvoorstellen geformuleerd.

Zoals steeds heeft het Vast Comité I in zijn advies in het bijzonder aandacht besteed aan de bescherming van de fundamentele rechten van de mens en aan de doelmatigheid en de coördinatie van de twee Belgische inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

ARTIKELGEWIJZE BESPREKING

Artikel 2

Artikel 2, 2°, van het wetsvoorstel

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
Het is de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verboden gegevens beschermd door ofwel het beroepsgeheim van een advocaat of een arts ofwel door het bronnengeheim van een journalist te verkrijgen, te analyseren of te exploiteren.	Het is de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verboden gegevens die berusten bij een advocaat, een arts of een journalist en die beschermd zijn door ofwel het beroepsgeheim van een advocaat of een arts ofwel door het bronnengeheim van een journalist te verkrijgen, te analyseren of te exploiteren.

De aangenomen tekst is te ruim in die zin dat de gegevens die afgeschermd worden van een 'inmenging' door een inlichtingendienst onvoldoende zijn omschreven. Vandaar het voorstel om de zin aan te vullen.

Daarenboven is het volgens de huidige lezing van dit artikel volstrekt onmogelijk om zelfs op een passieve manier kennis te krijgen van bijzonder belangwekkende informatie (zoals bijv. een nakende aanslag) afkomstig van een beroepsbeoefenaar die zijn bronnengeheim omwille van de noodtoestand doorbreekt. Indien een inlichtingendienst passief blijft en op deze wijze informatie verkrijgt, moeten dergelijke inlichtingen kunnen gebruikt worden. Het Vast Comité I merkt ten andere op dat er in de Wet van 7 april 2005 tot bescherming van de journalistieke bronnen wel uitzonderingen zijn voorzien in geval van een dreigend gevaar.

Aangezien de eventuele aanpassing van deze bepaling een politieke principiekeuze inhoudt, verkoos het Vast Comité I zich te onthouden van een tekstvoorstel.

Artikel 2, 2°, van het wetsvoorstel

De aangenomen tekst stelt als principe dat gegevens die beschermd zijn door het beroeps- of bronnengeheim niet mogen verkregen worden. Het twee lid voorziet in één uitzondering: de beroepsbeoefenaar is persoonlijk en actief betrokken bij de dreiging.

Aangenomen tekst	
<p>§ 2. Het is de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verboden gegevens beschermd door ofwel het beroepsgeheim van een advocaat of een arts ofwel door het bronnengeheim van een journalist te verkrijgen, te analyseren of te exploiteren.</p> <p>Bij uitzondering en ingeval de betrokken dienst voorafgaandelijk over ernstige aanwijzingen beschikt dat de advocaat, de arts of de journalist persoonlijk en actief meewerkt of heeft meegewerkt aan het ontstaan of aan de ontwikkeling van de potentiële bedreiging, zoals bedoeld in de artikelen 7, 10, 8, 10 tot 40 en 11, kunnen deze beschermde gegevens verkregen, geanalyseerd of geëxploiteerd worden.</p>	

In het vierde lid van diezelfde bepaling lijkt echter een bijkomende uitzondering opgenomen nl. wanneer de gegevens die beschermd zijn door een beroeps- of bronnengeheim een rechtstreeks verband hebben met de dreiging. Deze hypothese impliceert immers niet *ipso facto* ook een persoonlijke en actieve betrokkenheid van de beroepsbeoefenaar. Het Vast Comité I is van oordeel dat deze regeling dient te worden verduidelijkt.

Aangenomen tekst	
<p>Wanneer een methode bedoeld in artikel 18/2 betrekking heeft op een advocaat of een arts of op een journalist, of op hun lokalen of communicatiemiddelen die ze voor beroepsdoeleinden gebruiken, of op hun woonplaats, moet de voorzitter van de commissie nagaan of de door deze methode verkregen gegevens, wanneer ze beschermd zijn ofwel door het beroepsgeheim van de advocaat of de arts ofwel door het bronnengeheim van de journalist, een rechtstreeks verband hebben met de bedreiging.</p>	

Artikel 2, 2°, van het wetsvoorstel

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
<p>Wanneer een uitzonderlijke methode bedoeld in artikel 18/2, § 2, wordt aangewend ten aanzien van een advocaat, een arts of een journalist, dient de voorzitter van de commissie of het door hem afgevaardigd lid van de commissie aanwezig te zijn bij de uitvoering van deze methode.</p>	<p>Wanneer een uitzonderlijke methode bedoeld in artikel 18/2, § 2, wordt aangewend ten aanzien van een advocaat, een arts of een journalist, dient de voorzitter van de commissie of het door hem afgevaardigd lid van de commissie steeds in de mogelijkheid gesteld te worden aanwezig te zijn bij de uitvoering van deze methode.</p>

De vereiste dat een commissielid ‘aanwezig’ is bij de uitvoering van een uitzonderlijke methode is – gelet op het continue en langdurige karakter van sommige methoden – materialiter onmogelijk.

Artikel 2, 2°, van het wetsvoorstel

Aangenomen tekst	
De voorzitter van de commissie is gehouden de voorzitter van de orde of de vereniging waartoe de advocaat, de arts of de journalist behoort, de nodige inlichtingen te verschaffen. De betrokken voorzitter is tot geheimhouding verplicht. De straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek zijn van toepassing op de inbreuken op deze plicht tot geheimhouding.	

Het is niet duidelijk of deze bepaling al dan niet afbreuk doet aan de Classificatiewet en m.a.w. toelaat dat de commissievoorzitter ook geclassificeerde gegevens moet/kan meedelen. Het Vast Comité I is van oordeel dat de keuze van de wetgever moet geëxpliciteerd worden.

Tevens moet omschreven worden wat wordt bedoeld met ‘*nodige inlichtingen*’. Volgens het Vast Comité kan dit alleen de locatie en het uur van een methode zoals voorzien in artikel 18/12 zijn. Immers, alleen in dat geval is zijn aanwezigheid bij het uitvoeren van de methode mogelijk.

Ten slotte staat nergens vermeld dat de voorzitter van de orde/vereniging strafrechtelijk sanctioneerbaar is indien hij niet alle maatregelen neemt om de vertrouwelijkheid van de bekomen inlichtingen te vrijwaren. Dergelijk omissiedelict is immers duidelijk te onderscheiden van het actieve delict bedoeld in art. 458 Strafwetboek.

Artikel 2, 3°, van het wetsvoorstel

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
Onverminderd de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheids-attesten en veiligheidsadviezen, de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, en op verzoek van ieder natuurlijk persoon met een wettelijk belang, informeert het diensthoofd deze persoon schriftelijk dat hij het voorwerp heeft uitgemaakt van een methode zoals bedoeld in artikel 18/2, §§ 1 en 2, op voorwaarde:	Onverminderd de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheids-attesten en veiligheidsadviezen, de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, en op verzoek van ieder natuurlijk persoon met een wettelijk legitiem belang, informeert het diensthoofd deze persoon schriftelijk dat hij het voorwerp heeft uitgemaakt van een methode zoals bedoeld in artikel 18/2, §§ 1 en 2, op voorwaarde:

De tekst voorziet dat de notificatie moet gebeuren “Onverminderd de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen”. M.a.w. telkens wanneer een gegeven een classificatie draagt, mag niets meegegeed worden. Hierdoor zal deze notificatieverplichting naar alle waarschijnlijkheid *quasi* volledig uitgehold worden, aangezien de inzet van specifieke – en zeker – uitzonderlijke methoden zeer dikwijls, zoniet steeds, het voorwerp zal zijn van een classificatie.

Daarenboven leggen de twee cumulatieve voorwaarden de lat zeer hoog.

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
1° dat een periode van meer dan vijf jaar is verstreken sinds het beëindigen van de methode; 2° dat met betrekking tot de aanvrager sinds het einde van de methode geen nieuwe gegevens werden verzameld.	1° dat een periode van meer dan vijf jaar is verstreken sinds het beëindigen van de methode; 2° dat met betrekking tot de aanvrager sinds het einde van de methode geen nieuwe gegevens werden verzameld via een specifieke of uitzonderlijke methode.

Thans lijkt elke daad van gegevensverzameling, hoe miniem ook, zoals bijv. het voegen van een krantenartikel bij een dossier, een nieuwe periode te doen lopen. Gekoppeld aan het feit dat de betrokkene zelf een verzoek moet indienen en aan de zeer summier informatie die hij uiteindelijk zal krijgen (“*het juridisch kader*”) rest de vraag of er nog sprake is van een daadwerkelijke notificatieplicht. Nochtans stelde het Europees Hof op 29 juni 2006 in *Weber en Saravia v. Duitsland* het volgende: “*As soon as notification can be carried out without jeopardising the purpose of the restriction after the termination of the surveillance measure, information should, however, be provided to the persons concerned.*” (par. 135).

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
Het diensthoofd van de betrokken dienst informeert de commissie over elk verzoek en over het geleverde antwoord.	Het diensthoofd van de betrokken dienst informeert de commissie en het Vast Comité I over elk verzoek en over het geleverde antwoord.

Waarom wordt de commissie (en bijv. niet eerder het Vast Comité I) hiervan op de hoogte gesteld? Welke rol heeft deze commissie te spelen in de notificatie? Het Vast Comité I vindt het belangrijk dat het als parlementair controleorgaan een volledig zicht heeft op de naleving van deze notificatieplicht. Alhoewel het aangewezen lijkt dit als dusdanig op te nemen in deze bepaling, kan het Vast Comité I zijn recht- en doelmatigheidscontrole over de uitvoering van deze verplichting uiteraard ook verrichten op basis van zijn algemene controleopdracht.

Artikel 3

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
15° “radicaliseringsproces”: een proces waarbij een individu of een groep van individuen op dusdanige wijze wordt beïnvloed dat dit individu of deze groep van individuen mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen van terroristische handelingen;	15° “radicaliseringsproces”: een proces waarbij een individu of een groep van individuen op dusdanige wijze wordt beïnvloed dat dit individu of deze groep van individuen mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen van terroristische misdrijven ;

Onder punt 15° wordt een definitie van de term radicaliseringproces gegeven. Gelet op de reeds ruime definitie die de strafwetgever heeft gegeven aan de notie ‘terroristische misdrijven’, is het Vast Comité I van oordeel deze term te hanteren en niet te verwijzen naar het ongedefinieerde begrip ‘terroristische handelingen’ wat nog ruimer lijkt.

Artikel 4, 2°

Aangenomen tekst	
en, in het kader van de cyberaanvallen op militaire informatica- en verbindingssystemen of systemen die de minister van Landsverdediging beheerst, de aanval neutraliseren en er de daders van identificeren, onverminderd het recht onmiddellijk met een eigen cyberaanval te reageren overeenkomstig de bepalingen van het recht van de gewapende conflicten;	

Het Vast Comité I stelt vast dat andere (m.n. civiele) vitale informatica- en verbindingssystemen van de Belgische Staat geen dergelijke bescherming krijgen.

Artikel 6

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
Les membres de la commission qui autorisent à commettre des infractions visées à l’alinéa 3 n’encourent aucune peine.	Les membres de la commission qui autorisent à commettre des infractions visées à l’alinéa 3 n’encourent aucune peine sont exemptés de peine.

De Franstalige versie van het laatste lid van het nieuwe artikel 13/1 moet in overeenstemming gebracht worden met de vorige alinea’s.

Artikel 8

Het Vast Comité I is verheugd dat het wetsvoorstel gaandeweg meer aandacht heeft besteed aan de gewone methoden. Het Vast Comité I denkt meer bepaald aan het observeren, surveilleren en achtervolgen op publieke en publiek toegankelijke private plaatsen. Wel blijven vnl. de informantenwerking, de infiltratie (met uitzondering van de *frontstore*) en de informatieuitwisseling en samenwerking met buitenlandse diensten een pijnpunt. Wat dit laatste aspect betreft verwijst het Vast Comité I naar de aanbevelingen geformuleerd in zijn *Activiteitenverslag 2008* (p. 109 en 110).

Artikel 9

Artikel 9, 4°, van het wetsvoorstel

Aangenomen tekst	
Met inachtneming van de geldende wetgeving, kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten toegang krijgen tot de gegevensbanken van de openbare sector die nuttig zijn voor de uitoefening van hun opdrachten volgens de door de Koning vastgelegde algemene nadere regels.	

De consequenties van ‘*Met inachtneming van de geldende wetgeving*’ zijn allerminst duidelijk. Net om die reden stemde de Senaat in met een wijziging van het tweede lid van art. 14 van de Wet van 30 november 1998 (‘*met inachtneming van de wet*’ werd ‘*met inachtneming van deze wet*’). Deze zinsnede moet zeker met het oog op de relatie met de Wet Verwerking Persoonsgegevens, die een doelbindingprincipe vooropstelt, verduidelijkt worden. Tevens lijkt het voorafgaande advies van de Privacycommissie bij het uitvoeringsbesluit aangewezen.

Het is voor het Vast Comité I niet duidelijk wat met het begrip ‘*openbare sector*’ wordt bedoeld. Wordt hiermee verwezen naar alle diensten die reeds opgesomd staan in artikel 14 van de Wet van 30 november 1998, te weten ‘*de gerechtelijke overheden, de ambtenaren en de agenten van de openbare diensten, die van de politiediensten inbegrepen*’?

Artikel 11

Aangenomen tekst	
Art. 16/1. — In de uitvoering van hun opdrachten mogen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten publieke plaatsen en private plaatsen die toegankelijk zijn voor het publiek, observeren en doorzoeken zonder behulp van technische middelen.	

Het is vooreerst niet duidelijk of ‘*publieke plaatsen*’ zowel verwijst naar de publiek toegankelijke delen als naar de niet-publiek toegankelijke delen ervan. Dit heeft nochtans verregaande gevolgen (cf. infra).

Tevens kan deze vorm van observatie blijkbaar zonder enige beperking in de tijd worden toegepast. Aangezien ze op dat ogenblik ook bijzonder intrusief wordt, zeker indien ze ook van toepassing zou zijn op niet-publiek toegankelijke delen van publieke plaatsen, stelt zich de vraag naar de conformiteit met art. 8 EVRM. Het Vast Comité I is van oordeel dat er – omwille van de *rule of law* – meer adequate en effectieve garanties moeten worden ingebouwd tegen mogelijke misbruiken (zie bijv. Klass e.a. v. Duitsland, 6 september 1978, par. 49-50 en Malone v. Verenigd Koninkrijk, 2 augustus 1984, par. 66-67). Het Vast Comité I stelt dan ook voor deze observatie vanaf een bepaalde duur of frequentie als een specifieke methode te beschouwen.

Het Vast Comité I stelt vast dat het ‘*doorzoeken*’ van publieke plaatsen en publiek toegankelijke delen van private plaatsen als gewone methode werd opgenomen. De vraag is daarbij uiteraard wat dit inhoudt en welke handelingen *in concreto* mogelijk zijn. Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat deze methode ook kan gehanteerd worden in delen van publieke plaatsen die niet voor het publiek toegankelijk zijn (bijv. bureaus van administratieve diensten).

Gelet op deze nieuwe regeling i.v.m. de observaties in of van publieke/private en publiek toegankelijke/niet-publiek toegankelijke plaatsen moet het bestaande art. 17, eerste lid, Wet 30 november 1998 herbekeken worden.

Artikel 14

De bepaling die artikel 18/2 moet worden

De observatie en doorzoeking wordt in diverse bepalingen geregeld. Het verschil in woordgebruik en in opbouw van de gebruikte zinnen kan aanleiding geven tot uiteenlopende interpretaties. Het meest duidelijk is dit in geval van artikel 18/2, § 1, 1°, en 18/4 die niet gelijkkluidend zijn, terwijl het om eenzelfde bevoegdheid gaat. Tevens is er een verschil tussen de wijze waarop de artikelen 16 en 18/2 zijn opgevat. Vandaar onderstaand voorstel dat – behoudens de eerdere vermelde onduidelijkheid over de invulling van het begrip ‘publieke plaats’ – een globale regeling moet omvatten.

<p>Art. 16/1 In de uitvoering van hun opdrachten mogen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten publieke plaatsen en private plaatsen die toegankelijk zijn voor het publiek, observeren en doorzoeken zonder behulp van technische middelen.</p>	<p>Art. 16/1 De inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen in de uitvoering van hun opdrachten, zonder behulp van technische middelen, personen, zaken of gebeurtenissen observeren die zich op of in publieke plaatsen en private plaatsen die toegankelijk zijn voor het publiek, bevinden of afspelen. Ze kunnen deze plaatsen tevens, zonder behulp van technische middelen, doorzoeken.</p>
<p>Art.18/2, §1 1° de observatie, met behulp van technische middelen, in publieke plaatsen en in private plaatsen die toegankelijk zijn voor het publiek, ofwel de observatie, al dan niet met behulp van technische middelen, van private plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek;</p>	<p>Art.18/2, §1 1° de observatie, met behulp van technische middelen, van personen, zaken en gebeurtenissen die zich in publieke plaatsen en in private plaatsen die toegankelijk zijn voor het publiek, bevinden of afspelen ofwel de observatie, al dan niet met behulp van technische middelen, van personen, zaken en gebeurtenissen die zich in van private plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek bevinden of afspelen;</p>

<p>Art. 18/4 De inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen overgaan tot het observeren van één of meer personen, van hun aanwezigheid of van hun gedrag, van zaken, plaatsen of gebeurtenissen die een belang vertonen voor de uitoefening van hun opdrachten ofwel, met behulp van technische middelen, in publieke plaatsen of in private plaatsen die toegankelijk zijn voor het publiek, ofwel, al dan niet met behulp van technische middelen, van private plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek en kunnen de gegevens die daarop betrekking hebben registreren.</p>	<p>Art. 18/4 De inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen, met behulp van technische middelen, personen, zaken of gebeurtenissen observeren die zich op of in publieke plaatsen en private plaatsen die toegankelijk zijn voor het publiek, bevinden of afspelen, ofwel, al dan niet met behulp van technische middelen, personen, zaken of gebeurtenissen observeren die zich in private plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek, bevinden of afspelen. Zij kunnen de gegevens die daarop betrekking hebben registreren.</p>
<p>18/11 1° de observatie te verrichten, al dan niet met behulp van technische middelen, in private plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek, in woningen in een door een woning omsloten eigen aanhorigheid in de zin van de artikelen 479, 480 en 481 van het Strafwetboek of een lokaal aangewend voor beroepsdoeleinden of als woonplaats door een advocaat, een arts of een journalist;</p>	<p>18/11 1° de observatie, te verrichten al dan niet met behulp van technische middelen, van personen, zaken en gebeurtenissen die zich bevinden in private plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek, in woningen, in een door woning omsloten eigen aanhorigheid in de zin van de artikelen 479, 480 en 481 van het Strafwetboek of in een lokaal aangewend voor beroepsdoeleinden of als woonplaats door een advocaat, een arts of een journalist;</p>

De bepaling die artikel 18/3, § 1, derde lid, moet worden

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
<p>De specifieke methoden kunnen slechts worden aangewend ten aanzien van een advocaat, een arts, of een journalist of op communicatiemiddelen die ze voor beroepsdoeleinden gebruiken, op voorwaarde dat de inlichtingen- en veiligheidsdienst voorafgaandelijk over ernstige aanwijzingen beschikt dat de advocaat, de arts of de journalist persoonlijk en actief meewerkt of heeft meegewerkt aan het ontstaan of aan de ontwikkeling van de potentiële bedreiging en nadat de commissie een eensluidend advies uitgebracht heeft op voorstel van het diensthoofd, overeenkomstig artikel 18/10.</p>	<p>De specifieke methoden kunnen slechts worden aangewend ten aanzien van een advocaat, een arts, of een journalist waarvan de hoedanigheid aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bekend is of redelijkerwijs zou moeten zijn of op communicatiemiddelen die ze voor beroepsdoeleinden gebruiken, op voorwaarde dat de inlichtingen- en veiligheidsdienst voorafgaandelijk over ernstige aanwijzingen beschikt dat de advocaat, de arts of de journalist persoonlijk en actief meewerkt of heeft meegewerkt aan het ontstaan of aan de ontwikkeling van de potentiële bedreiging en nadat de commissie een eensluidend advies uitgebracht heeft op voorstel van het diensthoofd, overeenkomstig artikel 18/10.</p>

Voorafgaand de aanwending van een methode staat niet *per se* de hoedanigheid vast van diegene die er door getroffen wordt. Zo bijv. zal men zich pas na de controle van een IP-

adres of een geheim telefoonnummer kunnen vergewissen van de identiteit en dus ook van de hoedanigheid van de titularis.

De bepaling die artikel 18/3, § 2, moet worden

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
Zij kunnen daartoe de plaatsen betreden waar de gegevens betreffende de specifieke methode door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in ontvangst worden genomen of bewaard, zich alle nuttige stukken toe-eigenen en de leden van de dienst horen.	Zij kunnen daartoe de plaatsen betreden waar de gegevens betreffende de specifieke methode door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verzameld worden , in ontvangst worden genomen of bewaard, zich alle nuttige stukken toe-eigenen en de leden van de dienst horen.

Deze bepaling moet in overeenstemming gebracht worden met artikel 18/10, § 6. Tevens dient de Franstalige versie van artikel 18/10, § 6 aangepast.

De bepaling die artikel 18/3, § 4, moet worden

Aangenomen tekst	
§ 4. De specifieke methode kan enkel verlengd of hernieuwd worden mits een nieuwe beslissing van het diensthoofd, die voldoet aan de voorwaarden bepaald in § 1.	

Er werd door de wetgever voor geen enkele specifieke methode een maximale duur opgelegd. In theorie zou een observatie of controle van poststukken dan ook kunnen plaatsvinden gedurende maanden, zonder dat er een verlenging of vernieuwing moet worden aangevraagd.

De bepaling die artikel 18/6, §§ 1 en 2, moet worden

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
§ 1 De inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen kennis nemen van de identificatiegegevens van de afzender of de geadresseerde van al dan niet aan een postoperator toevertrouwde post en van de identificatiegegevens van de titularis van een postbus wanneer dit een belang vertoont voor de uitoefening van hun opdrachten. Wanneer de medewerking van een postoperator wordt gevorderd, richt het diensthoofd een schriftelijke en met redenen omklede vraag aan deze operator.	§ 1 De inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen kennis nemen van de identificatiegegevens van de afzender of de geadresseerde van al dan niet aan een postoperator toevertrouwde post en van de identificatiegegevens van de titularis van een postbus wanneer dit een belang vertoont voor de uitoefening van hun opdrachten. Wanneer de medewerking van een postoperator wordt gevorderd, richt het diensthoofd een schriftelijke en met redenen omklede vraag aan deze operator.

<p>§ 2. In geval van uiterst dringende met redenen omklede noodzakelijkheid kan de inlichtingenofficier bij mondelinge beslissing deze gegevens ogenblikkelijk vorderen mits voorafgaand mondeling akkoord van het diensthoofd. Deze mondelinge beslissing wordt zo spoedig mogelijk bevestigd door een gemotiveerde schriftelijke beslissing van het diensthoofd en meegedeeld aan de postoperator die wordt gevorderd.</p>	<p>§ 2. In geval van uiterst dringende met redenen omklede noodzakelijkheid kan de inlichtingenofficier bij mondelinge beslissing deze gegevens ogenblikkelijk vorderen mits voorafgaand mondeling akkoord van het diensthoofd. Deze mondelinge beslissing wordt zo spoedig mogelijk bevestigd door een gemotiveerde schriftelijke beslissing van het diensthoofd. De aard van de beslissing wordt en meegedeeld aan de postoperator die wordt gevorderd.</p>
--	--

Het Vast Comité I is zeer zeker van oordeel dat elk verzoek met redenen moet omkleed zijn, maar anderzijds is er geen enkele reden om deze (vaak zeer gevoelige) motivering kenbaar te maken aan de operator. Integendeel, de bescherming van de privacy, de classificatiewetgeving én staatsbelangen verzetten zich hiertegen. De motivering moet gekend zijn bij de commissie en bij het Vast Comité I. Deze instanties beoordelen *a priori* en *a posteriori* of een verzoek gewettigd is; een operator, die een private instantie is, heeft hier geen enkele rol te spelen.

Dezelfde opmerking geldt voor de bepalingen die artikel 18/7, § 2, 18/8, § 2, 18/14, § 1, tweede lid, 18/15, § 2, eerste lid, 18/16, § 3, eerste lid, 18/17, § 3, eerste lid, moeten worden.

De bepaling die artikel 18/7, § 1, moet worden

Aangenomen tekst	
3° de mededeling van de facturen met betrekking tot de geïdentificeerde abonnementen.	

Artikel 18/7 handelt over de toegang tot 'identificatie'gegevens. Facturen bevatten echt veel meer informatie, m.n. 'verkeers'gegevens. Het derde punt hoort in die optiek meer thuis onder artikel 18/8.

De bepaling die artikel 18/9, moet worden

Soms wordt bij de afbakening van de mogelijkheid om uitzonderlijk methoden in te zetten, gesproken over een 'ernstige bedreiging'; soms over een 'potentiële bedreiging'. Deze begrippen zijn niet van gelijke orde. Een bedreiging kan ernstig zijn maar slechts potentieel; ze kan ook ernstig én concreet zijn.

De bepaling die artikel 18/9, §1, 1° moet worden

Aangenomen tekst	
1° door de Veiligheid van de Staat wanneer er ernstige bedreigingen bestaan voor de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen of het wetenschappelijk of economisch potentieel en wanneer die bedreigingen betrekking hebben op een activiteit die verband houdt met spionage, terrorisme, hieronder begrepen het radicaliseringproces, de proliferatie, schadelijke sektarische organisaties en de criminele organisaties zoals gedefinieerd in artikel 8, 1°;	

In hoofde van de Veiligheid van de Staat beperkt de toepassing van de uitzonderlijke methoden zich tot haar inlichtingenopdracht. Twee van de daaronder ressorterende bedreigingen vallen evenwel uit de boot, nl. *'inmenging'* en *'extremisme'* (met dien verstande dat deze methoden wel kunnen toegepast worden voor de opvolging van het *'radicaliseringsproces'*). Het Vast Comité I ziet geen rationele basis voor de keuze om bepaalde dreigingen al dan niet uit te sluiten.

De bepaling die artikel 18/10, §4, moet worden

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
Ingeval van uiterste hoogdringendheid en wanneer elk uitblijven van de beslissing van aard is om de belangen bedoeld in artikel 18/9 ernstig in het gedrang te brengen, kan het diensthoofd, nadat hij wegens de hoogdringendheid het eensluidend advies van de voorzitter van de commissie heeft verkregen, de uitzonderlijke methode voor het verzamelen van gegevens schriftelijk machtigen voor ten hoogste achtenveertig uur. De machtiging vermeldt de redenen die de uiterste hoogdringendheid wettigen en wordt onmiddellijk ter kennis gebracht van alle leden van de commissie volgens de door de Koning te bepalen nadere regels.	Ingeval van uiterste hoogdringendheid en wanneer elk uitblijven van de beslissing van aard is om de belangen bedoeld in artikel 18/9 ernstig in het gedrang te brengen, kan het diensthoofd, nadat hij wegens de hoogdringendheid het eensluidend advies van de voorzitter van de commissie of van diens plaatsvervanger heeft verkregen, de uitzonderlijke methode voor het verzamelen van gegevens schriftelijk machtigen voor ten hoogste achtenveertig uur. De machtiging vermeldt de redenen die de uiterste hoogdringendheid wettigen en wordt onmiddellijk ter kennis gebracht van alle leden van de commissie volgens de door de Koning te bepalen nadere regels. De commissie wordt zo snel mogelijk bijeengeroepen om het advies van de voorzitter of zijn plaatsvervanger te bekrachtigen of te hervormen.

De rol van de voorzitter van de commissie moet kunnen worden uitgeoefend door zijn plaatsvervanger. Tevens moet het eerste lid van deze paragraaf in die zin worden vervol-

ledigd dat de commissie de uiteindelijke beslissing neemt eens zij op de hoogte is van de zaak.

De bepaling die artikel 18/12, § 1 moet worden

Aangenomen tekst	
Deze machtiging mag de termijn van vijf dagen niet overschrijden.	

Het is voor het Vast Comité I niet duidelijk of de doorzoeking binnen vijf dagen moet geschieden of de dienst de vrijheid heeft om de plaats gedurende vijf dagen te doorzoeken.

De bepaling die artikel 18/14, § 4, moet worden

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
§ 4. De Staat is burgerrechtelijk aansprakelijk jegens de postoperator voor de schade toegebracht aan de hem toevertrouwde post.	§ 4. De Staat is burgerrechtelijk aansprakelijk jegens de postoperator voor de schade door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten toegebracht aan de hun hem toevertrouwde post.

De bepaling die artikel 18/18, § 7 moet worden

Aangenomen tekst	
De opnamen worden samen met de eventuele overschrijving van de communicaties en de eventuele vertaling ervan vernietigd volgens de door de Koning te bepalen nadere regels, onder het toezicht van de commissie en van de onder § 4, tweede lid, vermelde personen of hun afgevaardigde binnen een termijn van twee maanden vanaf de dag dat de exploitatie ervan beëindigd is. De exploitatie door de inlichtingendiensten is beperkt tot een termijn van ten hoogste één jaar die aanvangt op de dag van de opname.	

De 'exploitatie' van gegevens afkomstig van het afluisteren, is beperkt tot één jaar. Het Vast Comité I stelt zich vragen bij de draagwijdte, de wenselijkheid en de haalbaarheid van deze beperking. Wat dient er te gebeuren met de kennis en analyses die gebaseerd zijn op die informatie? Mogen die gegevens nog gebruikt worden in het kader van veiligheidsonderzoeken? Kunnen ze nog buiten het kader van de inlichtingendiensten geëxploiteerd worden, bijv. gerechtelijk of politieel? De gestemde tekst biedt geen antwoorden op deze vragen. Het Vast Comité I ziet overigens geen dergelijke regeling bij de gegevens die zijn verzameld via andere – soms zeer intrusieve – methoden. Deze bepaling druist in tegen de specifieke werking van de inlichtingendiensten die juist hun inlichtingen kunnen aanma-

ken door het bundelen en analyseren van informatie die op lange termijn met behulp van diverse methoden, werd verzameld.

Artikel 16

Het Vast Comité I beveelt aan om het strafmaximum te brengen op één jaar. Dit is beter in overeenstemming met de ernst en de schadelijkheid van de inbreuk. Het is evenwel ook in overeenstemming met art. 43/7, § 2, en laat waar nodig een mogelijkheid tot voorlopige hechtenis.

Verder merkt het Vast Comité I op dat de wettelijke regeling geen enkele bijzondere strafsancie voorziet voor de overtreding van haar bepalingen.

Artikel 17

Het Vast Comité I wijst opnieuw op de cruciale rol van deze commissie in het geheel van de wet. Het blijft van oordeel dat de wijze waarop deze instantie is opgevat, aanleiding zal geven tot onwerkbare situaties waardoor de effectiviteit van de specifieke en bijzondere methoden en de controle er op evident schade zullen oplopen. Het Vast Comité I wenst volgende punctuele voorstellen en bedenkingen te formuleren rekening houdend met het feit dat de commissie 24/24 uur en 7/7 dagen operationeel zal moeten zijn:

- de commissie zou moeten kunnen beschikken over vier effectieve leden;
- elk lid moet over een plaatsvervanger beschikken, die ook effectief inzetbaar is;
- pluralisme van expertise bij de samenstelling van de commissie is onontbeerlijk;
- alle commissieleden moeten voldoende kennis hebben van beide landstalen; de commissieleden moeten immers beslissingen treffen in dossiers die in de twee talen kunnen gesteld zijn;
- omwille van de onafhankelijkheid van de commissie en om bij de inlichtingendiensten niet opnieuw personeel weg te halen (cf. opvulling kader OCAD), moet de commissie over een eigen kader en griffier beschikken die de commissie niet alleen materieel maar ook inhoudelijk zal moeten kunnen ondersteunen;
- er dient een geheimhoudingsclausule te worden bepaald (cf. Vast Comité I – zie 43/7, § 2) voor de leden en de personeelsleden van de commissie.

Het Vast Comité I herhaalt met klem dat de combinatie van de vereiste kwaliteiten/hoedanigheden en de (tijdelijke) onverenigbaarheden de tijdige samenstelling van een gedegen commissie hypothekeert.

Artikel 18

De bepaling die art. 43/4, moet worden

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
Tenzij het Vast Comité I anders beslist, heeft het beroep geen schorsende werking.	Het vatten van het Vast Comité I heeft geen schorsende werking, tenzij het daar anders over beslist.

Het Vast Comité I beslist niet steeds bij wijze van ‘beroep’.

De bepaling die art. 43/7, § 2, moet worden

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
Onverminderd artikel 458 van het Strafwetboek worden zij gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met geldboete van honderd euro tot vierduizend euro of met een van die straffen alleen, indien zij die geheimen onthullen in andere omstandigheden dan die bepaald bij deze wet.	Onverminderd artikel 458 van het Strafwetboek worden zij gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met geldboete van honderd euro tot vierduizend euro of met een van die straffen alleen, indien zij die geheimen onthullen in andere omstandigheden dan die bepaald bij deze wet.

Deze zinsnede is overbodig.

Artikel 20

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
In artikel 44ter van dezelfde wet, ingevolg bij de wet van 3 april 2003, worden de woorden “uitgezonden in het buitenland” ingevoegd tussen het woord “communicatie” en de woorden “door de algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht”.	De eerste zin van artikel 44ter, ingevoegd bij wet van 3 april 2003, wordt als volgt gewijzigd: “In het kader van de interceptie door de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht van communicatie uitgezonden in het buitenland heeft het Vast Comité van toezicht op de inlichtingendiensten, ...”

Om geen misverstanden te doen ontstaan zou de redactie van deze bepaling kunnen veranderd worden.

Artikel 28

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
De leden van de inlichtingendiensten zijn verplicht geheimen waarvan zij kennis dragen, aan het Vast Comité I bekend te maken.	De leden van de inlichtingendiensten, van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse en van de andere ondersteunende diensten zijn verplicht geheimen waarvan zij kennis dragen, aan het Vast Comité I bekend te maken.

De toegevoegde woorden zijn bij vergissing weggelaten.

De bepaling die art. 43/5, §4, derde lid, moet worden

Aangenomen tekst	Voorgestelde tekst
Indien het lid van de inlichtingen- en veiligheidsdienst meent het geheim waarvan hij drager is te moeten bewaren omdat de onthulling ervan nadelig is voor de bescherming van bronnen, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden of de vervulling van de opdrachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als gedefinieerd in de artikelen 7, 8 en 11, wordt de kwestie voorgelegd aan de voorzitter van het Vast Comité I, die uitspraak doet na het diensthoofd te hebben gehoord.	Indien het lid van de inlichtingen- en veiligheidsdienst meent het geheim waarvan hij drager is te moeten bewaren omdat de onthulling ervan nadelig is voor de fysieke integriteit van derden voor de bescherming van bronnen, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden of de vervulling van de opdrachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als gedefinieerd in de artikelen 7, 8 en 11, wordt de kwestie voorgelegd aan de voorzitter van het Vast Comité I, of aan zijn plaatsvervanger, die uitspraak doet na het diensthoofd te hebben gehoord.

Het thans aan de leden van de inlichtingendiensten toekennen van méér gronden waarop ze zich kunnen beroepen om niet te getuigen, is niet compatibel met de geest van de gestemde tekst die aan het Vast Comité I de meest verregaande bevoegdheden heeft verleend. Het Vast Comité I wijst er overigens op dat artikel 48, §2, derde lid, van de Toezichtwet van 18 juli 1991 ook slechts in deze ene uitzondering voorziet.

BIJLAGE F.
 STANDPUNT VAN HET VAST COMITÉ I BIJ HET
 “WETSVORSTEL BETREFFENDE DE METHODEN VOOR
 HET VERZAMELEN VAN GEGEVENS DOOR DE
 INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN” NAAR
 AANLEIDING VAN HET VERZOEK VAN DE VOORZITTER
 VAN DE COMMISSIE JUSTITIE VAN DE KAMER VAN
 VOLKSVERTEGENWOORDIGERS D.D. 17 NOVEMBER 2009

Net zoals in zijn drie voorgaande adviezen met betrekking tot deze belangrijke materie, wil het Vast Comité I ook hier het belang van dit wetsontwerp onderlijnen. Het moet de twee Belgische inlichtingen- en veiligheidsdiensten uiteindelijk de mogelijkheid bieden performante middelen in te zetten tegen ernstige dreigingen tegen onze democratische rechtsorde. Tevens is het Vast Comité I de overtuiging toegedaan dat in het ontwerp, dat na lange en grondige discussie is gestemd door de Senaat, een goed evenwicht werd gevonden tussen de belangen van de veiligheid van de democratische rechtsorde aan de ene kant, en de rechten en vrijheden van burgers aan de andere kant. Dat evenwicht is merkbaar in vele facetten van het ontwerp. Het Comité zal zich in dit advies zoals gevraagd beperken tot één aspect: de jurisdictionele controle door het Vast Comité I.

In de inleidende algemene bespreking van het ontwerp in de Kamercommissie Justitie van 17 november 2009 werden een aantal punten aangekaart en vragen opgeworpen die

rechtstreeks betrekking hebben op die nieuwe rol voor het Vast Comité I. Het Comité zal hierop kort reageren.

Vooreerst werd de vraag gesteld hoe het Comité zijn jurisdictionele rol ziet en hoe het de eis van proportionaliteit en subsidiariteit zal beoordelen. Zoals elk jurisdictioneel orgaan zal het Vast Comité I bindende beslissingen nemen en hierbij uiteraard alleen de wettigheid beoordelen van de gevallen die aan zijn oordeel worden voorgelegd; niet de opportuniteit. Hierbij is het echter van belang te onderlijnen dat de proportionaliteit- en de subsidiariteits – net zoals bijv. de vormvereisten waaraan een machtiging tot gebruik van bepaalde methoden moet voldoen – deel uitmaken van de voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat een gehanteerde methode wettelijk is. De beoordeling van deze twee eisen wordt dus mee opgenomen in de legaliteitstoets. De inhoud van de begrippen ‘proportionaliteit’ en ‘subsidiariteit’ is genoegzaam bekend. Proportionaliteit betekent dat de gehanteerde methode in verhouding moet staan met de ernst van de dreiging; subsidiariteit houdt in dat meer ingrijpende en dwingende maatregelen enkel kunnen worden ingezet wanneer minder intrusieve maatregelen niet dezelfde resultaten zouden opleveren. Het Vast Comité I zal zich bij de invulling van deze begrippen uiteraard spiegelen aan de rijke rechtspraak van bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Cassatie. Het Vast Comité I wil wel nog benadrukken dat deze beoordeling alleen mogelijk is wanneer het beschikt over alle concrete elementen van de zaak. Zoniet blijft de beoordeling steken op een abstract niveau. De door de Senaat gestemde tekst biedt daarvoor alleszins de nodige garanties: het Comité moet beschikken over het volledige dossier van de inlichtingendiensten en van de commissie, het kan elk bijkomend stuk vorderen, het mag de leden van inlichtingendiensten en van de commissie horen en het kan bovendien zijn enquête dienst belasten met bijkomend onderzoek.

Een ander kenmerk van de rechtsprekende functie is die van een contradictoir debat. En hiermee zijn we bij een tweede aspect beland: kunnen de klager en zijn advocaat worden gehoord? De Raad van State stelde dat die mogelijkheid in de wet zou moeten worden ingeschreven. Echter, art. 43/5, § 4, laatste lid, voorziet daarin reeds: *‘Indien deze dit wenst, hoort het Vast Comité I de klager. Die kan zich laten bijstaan door een advocaat.’* Deze regeling is duidelijk. Wel luidt de Franstalige versie anders: *‘Si le Comité permanent R le souhaite, il entend le plaignant. Ce dernier peut se faire assister par un avocat.’* Dit kan uiteraard niet de bedoeling zijn. Het Vast Comité I beveelt dan ook aan de Franstalige versie te corrigeren.

Een derde element dat kenmerkend is voor een jurisdictionele beslissing is dat van de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van het orgaan en van zijn leden. Ook dit element is ter sprake gekomen. De Raad van State stelde zich immers de vraag wat er diende te gebeuren indien het Comité zich op het ogenblik dat het gevat wordt als rechtsprekend orgaan, reeds over dat geval had uitgesproken in het kader van bijv. een toezichtonderzoek. Alhoewel vrij theoretisch, is het inderdaad niet ondenkbaar dat het Comité een toezichtonderzoek heeft gevoerd naar het gebruik van bijzondere methoden en dat er zich (jaren later) een klager aandient die het voorwerp was van een methode die destijds onder de loep is genomen. De Raad van State stelt in dit geval voor dat de plaatsvervangende leden van het Comité zich uitspreken over de klacht, net zoals dat gebeurt in het geval van het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen. De gelijkenis gaat echter niet helemaal op. De plaatsvervaarders van de leden van het Beroepsorgaan zijn immers permanente leden van het Vast Comité I, het Vast Comité P of de Privacycommissie.

sie. Dit is niet zo voor de plaatsvervangers van het Vast Comité I. Deze plaatsvervangers leggen pas de eed af op het ogenblik dat het mandaat van een effectief lid een einde neemt; er kan dus geen onmiddellijk beroep worden gedaan op de plaatsvervangers van de effectieve leden van het Vast Comité I. Maar dat is ook niet nodig. In het door de Raad van State aangehaalde geval zal het Vast Comité I de zaak kunnen beoordelen net zoals in strafzaken een verzetprocedure wordt gevoerd: waar tijdens het toezichtonderzoek – dat overigens een andere finaliteit heeft – geen rekening kon worden gehouden met de argumenten van de klager, zal dat wel het geval zijn op het ogenblik dat het Comité oordeelt als juridictioneel orgaan. Dit neemt niet weg dat in het ontwerp een regeling kan worden ingeschreven zoals in art. 3, derde lid, van de wet 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen. Die regeling houdt in dat wanneer bij het Beroepsorgaan een beroep aanhangig is gemaakt, het Vast Comité I voor de duur van de procedure geen toezichtonderzoek voert naar de feiten die het voorwerp zijn van het beroep. Op die wijze sluit men alleszins uit dat er gelijktijdig een toezichtonderzoek en een juridictioneel beroep loopt.

Verder wenst het Vast Comité I de aandacht van de Kamercommissie Justitie te vestigen op een ander zeer belangrijke punt. Het Comité wordt naar aanleiding van toezichtonderzoeken waaraan een gerechtelijke component verbonden is, regelmatig geconfronteerd met het feit dat bepaalde informatie niet of niet onmiddellijk ter beschikking wordt gesteld door de inlichtingendiensten. Deze diensten beroepen zich hiervoor (soms) op het ‘geheim van het onderzoek’. Zij verwijzen het Comité dan door naar de gerechtelijke autoriteiten die finaal moeten beslissen of het Comité al dan niet toegang krijgt tot de gevraagde informatie of documenten. Hierdoor lopen bepaalde onderzoeken van het Comité uiteraard ernstige vertraging op of dreigen essentiële elementen niet aan het licht te komen. De inlichtingendiensten worden in hun houding gesterkt door het standpunt dat wordt ingenomen door het College van Procureurs-generaal dat van oordeel is dat *‘de informatie (alook de documenten of voorwerpen) afkomstig van de Veiligheid van de Staat, eens zij betrekking hebben op een nog niet afgesloten opsporings- of gerechtelijk onderzoek, uitsluitend aan de gerechtelijke autoriteiten toekomt om te oordelen of deze ter beschikking kan gesteld worden van het Comité I.’* (Brief aan de minister van Justitie d.d. 28 april 2009, waarvan kopie gericht werd aan het Vast Comité I). Dergelijke algemene stellingname – waarvan de juridische correctheid door het Vast Comité I overigens met klem betwist wordt – bemoeilijkt uiteraard de taak van het Comité als democratisch controleorgaan. Zeker in een domein dat zowel kwantitatief als kwalitatief aan belang wint (m.n. terrorismedossiers waarin de inlichtingendiensten systematisch om bijstand worden gevraagd door het gerecht) is dit onaanvaardbaar. De Senaat heeft dergelijk ‘vetorecht’ vanuit de magistratuur niet willen aanvaarden en heeft in een regeling voorzien waarbij de leden van inlichtingendiensten zich niet langer mogen verschuilen achter het geheim van het onderzoek om zo een essentieel deel van hun werking buiten de controle van het Comité en dus ook van het parlement te houden. In het advies van 12 november 2009 van de Procureur-generaal te Gent aan de Minister van Justitie, dat in overleg met de federaal procureur tot stand is gekomen, wordt opnieuw aanbevolen het bestaande ‘vetorecht’ te behouden. Het Comité zou dergelijke wijziging ten zeerste betreuren. Hierdoor zou de parlementaire controle blijvend beperkingen ondervinden. Alleszins moet duidelijk zijn dat de door de Senaat gestemde regeling op geen enkele wijze betekent dat het Comité controle kan uitoefenen op de gerechtelijke overheden en de handelingen die zij stellen.

Dit is uiteraard ook niet de betrachting van het Comité; het is slechts de bedoeling effectief toezicht te kunnen uitoefenen op de wijze waarop de twee inlichtingendiensten *hun* wettelijke opdrachten (zoals o.m. bijstand aan een opsporings- of gerechtelijk onderzoek) invullen en welke handelingen *zij* stellen.

In ditzelfde kader vroeg de Raad van State zich af waarom er in verband met de specifieke en uitzonderlijke methoden voor het verzamelen van gegevens voorzien wordt in een andere regel dan die welke bestaat inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen. In artikel 5, §2, derde lid, van de Wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen wordt immers bepaald dat leden van de inlichtingendiensten verplicht zijn aan het Beroepsorgaan de geheime informatie mee te delen waarover zij beschikken, *'met uitzondering van geheime informatie die betrekking heeft op een nog lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek'*. Het Vast Comité I acht het inderdaad wenselijk ook hier de mogelijkheid om bepaalde essentiële zaken aan het Beroepsorgaan te onthouden, te schrappen.

In het advies van 12 november 2009 van de Procureur-generaal te Gent aan de Minister van Justitie wordt tevens voorgesteld dat ook de federale procureur het Vast Comité I zou kunnen vatten *'gelet op zijn bijzondere rol ingeval het aanwenden van deze inlichtingenmethoden een weerslag kan hebben op een strafonderzoek (cfr artikel 13/2).'* Het Vast Comité I verwondert zich hierover. Artikel 13/2 voert immers een systeem in waarbij de commissie finaal beslist of een inlichtingendienst die een onderzoek instelt dat een weerslag kan hebben op een opsporings- of gerechtelijk onderzoek, specifieke of uitzonderlijke methoden mag aanwenden. Het Vast Comité I is niet bevoegd om zich uit te spreken over de beslissing van de commissie om een inlichtingenopdracht al dan niet stop te zetten. Dergelijke beslissing raakt overigens niet aan de legaliteit; ze houdt slechts een opportuniteitsoordeel in. Dergelijk oordeel komt niet toe aan een jurisdictioneel orgaan.

Wel is het Vast Comité I gewonnen voor de suggestie om artikel 43/6 § 1 aan te vullen in die zin dat het gerecht ook kan geïnformeerd worden van het feit dat onrechtmatig verkregen inlichtingen niet meer mogen geëxploiteerd worden en moeten worden vernietigd. Deze inlichtingen kunnen immers doorgespeeld zijn naar het gerecht, met alle gevolgen vandiën voor het strafdossier.

