**4-872/1 (Senaat)**

**52 1385/1 (Kamer)**

# Belgische Senaat en Kamer van volksvertegenwoordigers

**ZITTING 2007-2008**

17 JULI 2008

## Gemeenschappelijk toezichtverslag van het Vast Comité P en het Vast Comité I betreffende het coördinatie-orgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD)

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE
BELAST MET DE BEGELEIDING VAN
HET VAST COMITÉ VAN TOEZICHT
OP DE INLICHTINGEN- EN
VEILIGHEIDSDIENSTEN (SENAAT)
EN
DE BIJZONDERE COMMISSIE
BELAST MET DE BEGELEIDING
VAN HET VAST COMITÉ
VAN TOEZICHT OP
DE POLITIEDIENSTEN (KAMER)
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN **VAN PARYS** (S)
EN **de DONNEA** (K)

**4-872/1 (Sénat)**

**52 1385/1 (Chambre)**

# Sénat et Chambre des représentants de Belgique

**SESSION DE 2007-2008**

17 JUILLET 2008

## Rapport de contrôle commun du Comité permanent P et du Comité permanent R relatif à l'organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM)

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
CHARGÉE DU SUIVI DU COMITÉ
PERMANENT DE CONTRÔLE
DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS
ET DE SÉCURITÉ (SÉNAT)
ET
DE LA COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE DE L'ACCOMPAGNEMENT
PARLEMENTAIRE DU COMITÉ
PERMANENT DE CONTRÔLE
DES SERVICES DE POLICE (CHAMBRE)
PAR
MM. **VAN PARYS** (S)
ET **de DONNEA** (CH)

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

**Voorzitters / Présidents :** Armand De Decker (S). Herman Van Rompuy (Ch).

**SENAAT / SÉNAT** :

**Leden / Membres :**

| | |
|---|---|
| CD&V N-VA | Hugo Vandenberghe, Tony Van Parys. |
| MR | Armand De Decker. |
| Open Vld | Paul Wille. |
| PS | Christiane Vienne. |

**KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS / CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS** :

**Vaste leden / Membres :**

| | |
|---|---|
| CD&V N-VA | Katrien Schryvers, Herman Van Rompuy, Servais Verherstraeten. |
| MR | François-Xavier de Donnea. |
| PS | André Frédéric. |
| Open Vld | Guido De Padt. |
| Vlaams Belang | Filip De Man. |
| SP.A-Vl. Pro | Ludwig Vandenhove. |

## I. INLEIDING

Op 1 december 2006 trad de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging — hierna de « OCAD-wet » genoemd — in werking.

Overeenkomstig artikel 10, § 4, van de OCAD-wet, wordt tweemaal per jaar een evaluatieverslag van de activiteiten en van de strategische doelstellingen van het OCAD voorgelegd aan het ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid dat het vervolgens overzendt aan het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingendiensten (hierna : het Vast Comité I) en het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (hierna : het Vast Comité P).

Op hun beurt brengen de Vaste Comités P en I — overeenkomstig de artikelen 11, 4°, en 35, 4°, van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse —, tweemaal per jaar of telkens wanneer het dit nuttig acht, verslag uit aan het parlement over de uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging.

In hun plenaire vergadering van 7 januari 2008 hebben de Vaste Comités P en I beslist een toezichtsonderzoek te openen naar *« de wijze waarop het OCAD de terreurbedreigingen tijdens de jaarwisseling 2007-2008 heeft geanalyseerd »*.

Dit toezichtsonderzoek resulteerde in het Rapport 2008/01 betreffende het Gemeenschappelijk Toezicht van het Vast Comité P en het Vast Comité I met betrekking tot het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse dat als bijlage is opgenomen (1).

De parlementaire begeleidingscommissies van het Vast Comité I en het Vast Comité P hebben rapport 2008/01 besproken tijdens hun gemeenschappelijke vergadering van 10 juli 2008.

Op 17 juli 2008 werd dit verslag ter goedkeuring aan de parlementaire begeleidingscommissies voorgelegd.

## II. KRACHTLIJNEN VAN HET OCAD-RAPPORT 2008/01

Hoofdstuk I van het rapport bevat een overzicht van de activiteiten van het OCAD die voorwerp uitmaken van het toezichtsonderzoek, dat als volgt kan worden samengevat :

Reeds op 12 december 2007 stelt het OCAD, in zijn wekelijkse analyse van de dreiging en onder de titel *« Evaluatie van de terroristische dreiging gedurende de eindejaarsperiode/-feesten »* dat de terroristische dreiging als gemiddeld (niveau 2) dient te worden

(1) Zie Bijlage bij dit verslag.

## I. INTRODUCTION

Le 1er décembre 2006, la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace — ci-après dénommée la « loi OCAM » — est entrée en vigueur.

Conformément à l'article 10, § 4, de la loi OCAM, un rapport d'évaluation des activités et des objectifs stratégiques de l'OCAM est soumis deux fois par an au Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, qui le transmet ensuite au Comité permanent de contrôle des services de renseignement (ci après dénommé le Comité permanent R) et au Comité permanent de contrôle des services de police (ci-après dénommé le Comité permanent P).

À leur tour, conformément aux articles 11, 4°, et 35, 4°, 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, les Comités permanents P et R font, deux fois par an ou chaque fois qu'ils l'estiment utile, rapport au Parlement sur la mise en œuvre de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

Lors de leur réunion plénière du 7 janvier 2008, les Comités permanents P et R ont décidé d'ouvrir une enquête de contrôle sur *« la manière dont l'OCAM a analysé les menaces terroristes pendant les fêtes de fin d'année 2007-2008 »*.

Cette enquête de contrôle a débouché sur le Rapport 2008/01 concernant le contrôle conjoint des Comités permanents P et R relatif à l'organe de coordination pour l'analyse de la menace, qui figure en annexe (1).

Les commissions parlementaires de suivi du Comité permanent R et du Comité permanent P ont examiné le rapport 2008/01 au cours de leur réunion commune du 10 juillet 2008.

Ce rapport a été soumis pour approbation aux commissions parlementaires de suivi le 17 juillet 2008.

## II. LIGNES DE FORCE DU RAPPORT OCAM 2008/01

Le chapitre Ier du rapport contient un aperçu des activités de l'OCAM qui font l'objet de l'enquête de contrôle, dont on peut faire le résumé suivant :

Le 12 décembre 2007 déjà, l'OCAM affirme, dans son analyse hebdomadaire de la menace et sous le titre *« Evaluatie van de terroristische dreiging gedurende de eindejaarsperiode/-feesten »*, que la menace terroriste doit être considérée comme moyenne (niveau 2)

(1) Voir l'annexe au présent rapport.

beschouwd en dat op sommige plaatsen er een « verhoogde waakzaamheid en een fysieke aanwezigheid van de politie aan te raden » is.

Met toepassing van artikel 11, eerste lid, van de OCAD-wet, neemt het OCAD, tijdens of naar aanleiding van een vergadering op 17 december 2007, met en op initiatief van het federaal parket, kennis van gerechtelijke informatie waarover de federale politie in het kader van een lopend onderzoek kennis heeft gekregen, en die zij ingevolge de bepalingen van de wet op het Politieambt niet aan het OCAD kan meedelen. De dreiging wordt op niveau 4 geëvalueerd vanaf het einde van het Offerfeest (21 december 2007) maar enkel wat betreft het Brusselse grondgebied. Deze evaluatie geschiedt op basis van inlichtingen die onder embargo worden aangeleverd.

De embargoprocedure komt er luidens artikel 11 van de OCAD-wet op neer dat inlichtingen, waarvan de federaal procureur meent dat de mededeling ervan aan het OCAD hetzij de strafvordering, hetzij de veiligheid van personen in gevaar kan brengen, enkel worden overgemaakt aan de directeur van het OCAD. De directeur en de federaal procureur beslissen dan samen welke van deze inlichtingen worden opgenomen in de evaluatie en aan welke overheden deze evaluatie vervolgens wordt meegedeeld. Als beiden van oordeel zijn dat de inlichtingen onontbeerlijk zijn om voor de bescherming van personen noodzakelijke maatregelen te kunnen nemen, worden deze inlichtingen geïntegreerd in de evaluatie.

Concrete elementen waren : uit het gerechtelijk dossier blijkt dat er (a) omschreven potentiële middelen bestaan om (b) op een concrete plaats, *in casu* Brussel, (c) tijdens een bepaalde periode, de eindejaarsfeesten, terroristische gewelddaden te plegen. Rekening houdend met (a-c) deze elementen, met (d) de verklaring van Ayman al-Zawahiri en de strategie van Al Qaida (1), met de geopolitieke gevolgen van het akkoord van Anapolis van 27 november 2007 (2) en met (e) het toegenomen belang van Brussel in het raam van de Europese Unie ingevolge het Verdrag van Lissabon, werd beslist het dreigingsgevaar zeer ernstig te nemen.

Op 22 december 2007 wordt het sedert 12 december 2007 geldende niveau 2 opgetrokken tot niveau 3; later die dag wordt dit niveau 3 opgetrokken tot niveau 4. Het sleutelmoment om het dreigingsniveau « openbaar » te maken, is 21 december 2007, datum waarop meerdere huiszoekingen worden verricht en

(1) Op 29 november 2007 vroeg Al Qaida niet alleen de terugtrekking van de troepen uit Afghanistan maar riep ook op om de strijd te verleggen naar het grondgebied van de landen die troepen leveren.

(2) M.n. de volgens sommigen versterkte positie van Israël, de oproep van Al Qaida om Israël van de kaart te vegen en het bestempelen van de heer Abbas als verrader van de Palestijnse zaak.

et qu'en certains endroits, « une vigilance accrue et une présence physique de la police sont conseillées. »

En application de l'article 11, alinéa 1er, de la loi OCAM, l'OCAM prend connaissance, pendant ou à la suite d'une réunion organisée le 17 décembre 2007 avec le parquet fédéral et à l'initiative de celui-ci, des informations judiciaires dont la police fédérale a eu connaissance dans le cadre d'une enquête en cours et que, conformément aux dispositions de la loi sur la fonction de police, elle ne peut pas communiquer à l'OCAM. La menace est évaluée au niveau 4 à partir de la fin de la fête du Sacrifice (le 21 décembre 2007), mais uniquement en ce qui concerne le territoire bruxellois. Cette évaluation se fonde sur des renseignements fournis sous embargo.

La procédure d'embargo prévue par l'article 11 de la loi OCAM dispose que les renseignements dont le procureur fédéral estime que la communication à l'OCAM peut compromettre l'exercice de l'action publique ou la sécurité des personnes sont exclusivement transmis au directeur de l'OCAM. Le directeur et le procureur fédéral décident conjointement si et dans quelle mesure les renseignements sont intégrés dans l'évaluation et à quelles autres autorités cette évaluation est ensuite communiquée. Si tous deux estiment que ces renseignements sont indispensables pour prendre des mesures nécessaires à la protection de personnes, ceux-ci sont intégrés dans l'évaluation.

Les éléments concrets étaient les suivants : il ressort du dossier judiciaire qu'il existe (a) des moyens potentiels déterminés pour commettre des actes de violence terroristes (b) en un lieu concret, Bruxelles en l'occurrence, (c) pendant une période déterminée, à savoir les fêtes de fin d'année. Compte tenu de (a-c) ces éléments, de (d) la déclaration d'Ayman al-Zawahiri et de la stratégie d'Al Qaida (1), des conséquences géopolitiques de l'accord d'Anapolis du 27 novembre 2007 (2) et de (e) l'importance accrue de Bruxelles dans le cadre de l'Union européenne aux termes du Traité de Lisbonne, il a été décidé de prendre la menace potentielle très au sérieux.

Le 22 décembre 2007, la menace, qui était fixée au niveau 2 depuis le 12 décembre 2007, est portée au niveau 3 puis, plus tard dans la même journée, au niveau 4. L'élément clé pour rendre « public » le niveau de menace est le 21 décembre 2007, date à laquelle plusieurs perquisitions sont effectuées, de

(1) Le 29 novembre 2007, Al Qaida a non seulement demandé le retrait des troupes d'Afghanistan mais a également appelé à déplacer les combats vers le territoire des pays pourvoyeurs de troupes.

(2) À savoir le renforcement — selon certains — de la position d'Israël, l'appel d'Al Qaida à rayer Israël de la carte et le fait que M. Abbas ait été qualifié de traître à la cause palestinienne.

waardoor het argument van het risico op compromittering van het gerechtelijk onderzoek zijn relevantie verliest.

Tussen 22 december 2007 en 3 januari 2008 zijn er nog verschillende vergaderingen geweest met het federaal parket en twee vergaderingen met het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid (MCIV) en het College voor inlichting en veiligheid (CIV). Op 30 december 2007 werd door de bevoegde lokale overheden de beslissing getroffen om het vuurwerk op de Brusselse Grote Markt niet te laten plaatsvinden. Op 31 december 2007 werd, mede ingevolge een aanhouding in Nederland (hoewel nadien bleek dat deze geen verband hielden met het Belgische luik), het niveau 4 behouden. Op 3 januari 2008 wordt — onder embargo — het dreigingsniveau naar niveau 3 teruggebracht. Middels evaluatie van 5 maart 2008 werd het niveau van de terroristische dreiging in Brussel verlaagd naar het niveau 2.

Een overzicht van de onderzoeksverrichtingen van de Vaste Comités P en I wordt weergegeven in hoofdstuk II van het Rapport 2008/01. De onderzoeksverrichtingen betreffen voornamelijk verhoren en analyse van stukken.

In het hoofdstuk III. Analyse, worden de vaststellingen van de Vaste Comités I en P weergegeven met betrekking tot de wijze waarop het OCAD de terreurbedreigingen tijdens de jaarwisseling 2007-2008 heeft geanalyseerd en met betrekking tot de wijze waarop de politiediensten en de inlichtingendiensten zich van hun rol hebben gekweten naar aanleiding van de terreurbedreigingen tijdens de jaarwisseling 2007-2008.

In hoofdstuk IV. van het Rapport weerhouden de Vaste Comités P en I 11 aandachtspunten :

1. het inroepen van een lopend strafrechtelijk vooronderzoek ten aanzien van de Vaste Comités I en P;

2. de invloed van de Wet van 11 december 1998 op de controle en de toezichtsopdrachten van de Vaste Comités P en I;

3. de toepassing van de wet van 11 december 1998,

4. de embargoprocedure van artikel 11 van de OCAD-wet;

5. de combinatie tussen de embargoprocedure van de artikelen 11 en 12 van OCAD-wet enerzijds en de embargoprocedure van artikel 44/8 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA) anderzijds;

6. de bestemmelingen van de evaluaties van het OCAD;

7. de schending van het beroepsgeheim;

sorte que l'argument selon lequel il y a un risque de compromettre l'instruction judiciaire perd toute sa pertinence.

Entre le 22 décembre 2007 et le 3 janvier 2008, plusieurs réunions sont organisées, une avec le parquet fédéral et deux avec le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (CMRS) et le Collège du renseignement et de la sécurité (CRS). Le 30 décembre 2007, les autorités locales compétentes décident d'interdire le feu d'artifice sur la Grand-Place de Bruxelles. Le 31 décembre 2007, le niveau 4 est maintenu, en partie en raison d'une arrestation survenue aux Pays-Bas (même s'il s'est avéré plus tard qu'elle n'avait aucun lien avec le volet belge). Le 3 janvier 2008, le niveau de menace est ramené — sous embargo — au niveau 3. À la suite d'une évaluation réalisée le 5 mars 2008, le niveau de la menace terroriste est ramené au niveau 2 à Bruxelles.

Un aperçu des devoirs d'enquête exécutés par les Comités permanents P et R est présenté au chapitre II du Rapport 2008/01. Ces devoirs concernent essentiellement des auditions et des analyses de documents.

Le chapitre III, intitulé « Analyse », présente les constatations des Comités permanents R et P concernant non seulement la manière dont l'OCAM a analysé les menaces terroristes au moment des fêtes de fin d'année 2007-2008 mais aussi la manière dont les services de police et de renseignement se sont acquittés de leurs tâches dans le cadre des menaces terroristes durant la période des fêtes de fin d'année 2007-2008.

Au chapitre IV du Rapport, les Comités permanents P et R présentent 11 points importants :

1. l'invocation d'une instruction pénale en cours à l'égard des Comités permanents R et P;

2. l'influence de la loi du 11 décembre 1998 sur le contrôle et les missions de contrôle des Comités permanents R et P;

3. l'application de la loi du 11 décembre 1998;

4. la procédure d'embargo de l'article 11 de la loi OCAM;

5. l'application combinée de la procédure d'embargo des articles 11 et 12 de la loi OCAM, d'une part, et de la procédure d'embargo de l'article 44/8 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, d'autre part;

6. les destinataires des évaluations de l'OCAM;

7. la violation du secret professionnel;

8. de « lijdende rol » van de bestuurlijke overheid bij embargoprocedures afgekondigd door het federaal parket;

9. verantwoordelijkheid *c.q.* aansprakelijkheid;

10. het « enthousiasme » van de politiediensten;

11. beveiligde communicatie.

Deze 11 aandachtspunten resulteren in hoofdstuk V in conclusies met betrekking tot het OCAD, de politiediensten, de inlichtingendiensten en het uitklaren van de graad van gedetailleerdheid van de uitgewisselde informatie.

In hoofdstuk VI worden ten slotte vier aanbevelingen geformuleerd :

1. het toezicht of de toetsing op de gevallen waarin het geheim van het onderzoek wordt ingeroepen;

2. de controle op de legitimiteit van een welbepaalde classificatie;

3. de mogelijke gevolgen van de embargoprocedure op de kwaliteit van de dreigingsevaluaties;

4. een beveiligd communicatienetwerk.

## III. BESPREKING VAN HET RAPPORT 2008/01

### A. Opmerkingen van de leden van de begeleidingscommissies

De bespreking spitst zich voornamelijk toe op de hoofdstukken III, IV, V en VI van het rapport 2008/01.

Alle leden zijn het erover eens dat het rapport 2008/01 een grondig werkstuk is, dat een aantal dysfuncties blootlegt met betrekking tot de samenwerking tussen de verschillende bevoegde diensten in de strijd tegen het terrorisme en de analyse van de terreurdreiging.

Een eerste spreker is van oordeel dat het rapport op zeer duidelijke wijze stelt dat het optreden van de federaal procureur en de directeur van het OCAD in de analyse van de terreurdreigingen tijdens de jaarwisseling 2007-2008 voor gevolg heeft dat de noodzakelijke parlementaire controle hierop buiten spel wordt gezet.

Het is voor hem een paradox vast te stellen dat, na een vlijmscherpe analyse in hoofdstuk III van het rapport, de Vaste Comités I en P toch concluderen dat het optreden van het OCAD, de politiediensten en inlichtingendiensten correct is verlopen en binnen de wettelijke voorschriften, die er echter hebben toe geleid dat er verschillende visies bestaan met betrekking tot de mate van preciesheid of gedetailleerdheid van de uitgewisselde informatie.

8. le « rôle passif » de l'autorité administrative lorsque le parquet fédéral décrète la procédure d'embargo;

9. la responsabilité, civile le cas échéant;

10. l'« enthousiasme » des services de police;

11. la communication sécurisée.

Ces points importants donnent lieu, au chapitre V, à la formulation de conclusions concernant l'OCAM, les services de police, les services de renseignement et la clarification du niveau de détail des informations échangées.

Enfin, au chapitre VI, quatre recommandations sont formulées concernant :

1. le contrôle ou la vérification en cas d'invocation du secret de l'instruction;

2. le contrôle de la légitimité d'une classification donnée;

3. les conséquences éventuelles de la procédure d'embargo sur la qualité des évaluations de la menace;

4. un réseau de communication sécurisé.

## III. DISCUSSION DU RAPPORT 2008/01

### A. Observations des membres des commissions de suivi

La discussion se focalise principalement sur les chapitres III, IV, V et VI du rapport 2008/01.

Tous les membres s'accordent à reconnaître que le rapport 2008/01 est le fruit d'un travail approfondi, qui met le doigt sur une série de disfonctionnements au niveau de la coopération entre les divers services compétents pour la lutte contre le terrorisme et l'analyse de la menace.

Selon un premier orateur, le rapport pose très clairement que l'intervention du procureur fédéral et du directeur de l'OCAM dans l'analyse de la menace durant la période couvrant la fin de l'année 2007 et le début de l'année 2008 a eu pour effet de mettre hors jeu le contrôle parlementaire qui doit être exercé en la matière.

À ses yeux, il est paradoxal de constater qu'après une analyse incisive présentée au chapitre III du Rapport, les comités permanents R et P concluent que l'intervention de l'OCAM, des services de police et des services de renseignement s'est déroulée correctement et dans le respect des règles légales alors que ces dernières ont pourtant donné lieu à des visions divergentes concernant le degré de précision ou de détail des informations échangées.

Dit is toch wel onaanvaardbaar, aldus de spreker.

Een volgend lid herinnert eraan dat zijn fractie zich tijdens de vorige legislatuur verzet heeft tegen de OCAD-wet zoals deze op vandaag geldt. Dit verzet had juist betrekking op het feit dat in deze wet de parlementaire controle buiten spel wordt gezet. Spreker stelt vast dat in het rapport 2008/01 talloze malen sprake is van « embargo », « geheim van het onderzoek », « geclassificeerde informatie ».

Een specifieke parlementaire controle, zoals deze door de parlementaire begeleidingscommisies wordt uitgeoefend, moet pertinent zijn en niet louter façade. Bovendien mag een al te letterlijke interpretatie van de wet, de geest van de wet niet ondergraven. En die is dat de parlementsleden hun controlerecht effectief moeten kunnen uitoefenen. Dit is hun grondwettelijke opdracht.

Spreker betreurt het na al zijn tussenkomsten in deze zin te moeten vaststellen dat er aan deze situatie in al die jaren nog steeds niets is gewijzigd. Hij is het dan ook volstrekt oneens met de wijze waarop de wet op het parlementair toezicht in deze materie wordt geïnterpreteerd en wordt gebruikt om de parlementsleden niet de informatie te geven waar ze recht op hebben. Zo is het onaanvaardbaar dat, maanden na de feiten, de parlementaire begeleidingscommissie van het Vast Comité I nog steeds geen definitief verslag van het toezichtsonderzoek in de zaak Belliraj heeft ontvangen.

Een derde interveniënt wijst erop dat het meest frappante in dit OCAD-verslag is dat het OCAD enkel informatie heeft gekregen van de politiediensten terwijl het toch een aangelegenheid betrof die bij uitstek tot het bevoegdheidsdomein van de Veiligheid van de Staat behoort. Men kan niet om de vaststelling heen dat men het reeds jaren de Veiligheid van de Staat onmogelijk maakt zijn taak naar behoren uit te oefenen omdat hij niet over de nodige onderzoeksmiddelen beschikt. Telkens als er informatie komt van de politiediensten, wordt er een onderzoeksrechter aangewezen en roept de gerechtelijke overheid het geheim van het onderzoek in. Indien het OCAD zijn informatie van de Veiligheid van de Staat zou hebben gekregen, had men het argument van het geheim van het onderzoek niet tegen de parlementsleden kunnen inroepen.

Spreker looft de kwaliteit van het verslag, alsook de aanbevelingen, zoals deze op bladzijde 40 (punt VI.1.) van het verslag : *« De Vaste Comités wensen hier te benadrukken dat het doorbreken van het geheim van het onderzoek ten aanzien van hen geenszins betekent dat de strafvordering hierdoor in het gedrang mag of zal komen. »*

Hij stelt dan ook voor de aanbevelingen van de Vaste Comités te volgen en, indien nodig, de wet te

Pour l'orateur, c'est quand même inadmissible.

Un autre intervenant rappelle que son groupe s'était opposé, sous la législature précédente, à la loi OCAM dans sa forme actuelle. Cette opposition portait précisément sur le fait que le contrôle parlementaire était neutralisé. L'intervenant constate que le rapport 2008/01 utilise à d'innombrables reprises les termes « embargo », « secret de l'instruction » et « information classifiée ».

Un contrôle parlementaire spécifique, comme celui exercé par les commissions parlementaires de suivi, doit être pertinent et ne peut pas être seulement une simple façade. De plus, une interprétation par trop littérale de la loi ne peut pas en dénaturer l'esprit. Et l'esprit de la loi est que les parlementaires doivent pouvoir exercer leur contrôle de manière effective. C'est la mission qui leur est dévolue par la Constitution.

L'orateur déplore qu'après toutes ses interventions en ce sens, il lui faille constater que la situation n'a en rien changé durant toutes ces années. Il est donc en total désaccord avec la manière dont la loi relative au contrôle parlementaire est interprétée dans cette matière et utilisée pour ne pas fournir aux parlementaires les informations auxquelles ils ont droit. Il est inacceptable, par exemple, que plusieurs mois après les faits, la commission parlementaire de suivi du Comité permanent R n'ait toujours pas reçu le rapport définitif sur l'enquête de contrôle effectuée dans l'affaire Belliraj.

Un troisième intervenant relève que le plus frappant dans ce rapport de l'OCAM est que les informations que l'OCAM a reçues proviennent uniquement des services de police alors qu'il s'agissait quand même d'une matière relevant, par excellence, du domaine de compétence de la Sûreté de l'État. Force est de constater que l'on empêche depuis plusieurs années la Sûreté de l'État de faire son travail correctement en ne lui fournissant pas les moyens d'investigation nécessaires. Chaque fois que des informations arrivent en provenance des services de police, un juge d'instruction est désigné et le pouvoir judiciaire invoque le secret de l'instruction. Si l'OCAM avait reçu ses informations de la Sûreté de l'État, on n'aurait pas pu invoquer l'argument du secret de l'instruction à l'encontre des parlementaires.

L'orateur souligne la qualité du rapport et des recommandations, comme celle que l'on retrouve à la page 47 (point VI.1.) du rapport : *« Les Comités permanents souhaitent ici souligner que la levée du secret de l'instruction à leur égard n'est pas de nature à mettre en péril les poursuites judiciaires. »*

Il propose dès lors de suivre les recommandations des comités permanents et de modifier la loi si

wijzigen. Het is essentieel om, enerzijds de Veiligheid van de Staat, de nodige wettelijke instrumenten te geven voor het gebruiken van inlichtingenmethodes, en anderzijds, om bij wet te bepalen dat het geheim van het onderzoek niet kan worden ingeroepen tegen de leden van de Vaste Comités P en I.

Een volgende spreker stelt voor dat, op basis van de aanbevelingen van de Vaste Comités I en P, de parlementaire begeleidingscommissies aanbevelingen zouden formuleren. Spreker vraagt aan de beide voorzitters van de parlementaire begeleidingscommissies om ter zake een initiatief te nemen.

Nog een lid looft de kwaliteit van het uitgebrachte verslag. Zij wijst erop dat de democratie er belang bij heeft dat de Vaste Comités P en I aangestuurd worden door Kamer en Senaat en dat de comités het vertrouwen van de parlementsleden genieten.

Wat haar opvalt, is dat er een aanzienlijk onevenwicht is in de middelen toegekend aan het Vast Comité P en het Vast Comité I. Er is met andere woorden een groot concurrentieel voordeel voor de politiediensten.

Vanuit democratisch oogpunt bekeken, draagt die situatie niet noodzakelijk bij tot een evenwichtig beheer van de diensten.

Er heerst uiteraard een andere cultuur en achtergrond in de praktijk, maar momenteel zijn we in een stadium beland waarin het probleem moet worden opgelost. Door op de pianist te schieten, gaat de muziek immers niet beter zijn.

De commissies moeten zich snel buigen over de maatregelen die de parlementsleden in staat moeten stellen hun opdracht uit te voeren, maar dan buiten hun huidige werkkader.

Spreekster verklaart bezorgd te zijn over de manier waarop de informatie niet wordt verspreid, met name de wanverhouding tussen de middelen voor de staatsveiligheid en voor de federale politie.

Een volgend commissielid sluit zich aan bij de voorstellen van de voorzitter van de parlementaire begeleidingscommissie van de Senaat. Spreker vraagt uitdrukkelijk aandacht voor aanbeveling nr.VI.4 op bladzijde 42 van het Rapport : *« De Vaste Comités herhalen met klem hun eerdere aanbeveling op de absolute en dringende noodzaak van een beveiligd communicatienetwerk tussen het OCAD, de ondersteunende diensten en de bestemmelingen van de dreigingsevaluaties. »*

Spreker wenst te weten waarom dit probleem niet kan worden opgelost.

Een volgende interveniënt sluit zich aan bij de analyse van vorige sprekers met betrekking tot de problemen inzake de efficiëntie van de parlementaire

nécessaire. Il est essentiel, d'une part, de donner à la Sûreté de l'État les instruments légaux nécessaires lui permettant d'utiliser les méthodes de renseignement et, d'autre part, de prévoir dans la loi que le secret de l'instruction ne peut pas être invoqué à l'encontre des membres des comités permanents P et R.

Un orateur suivant propose que les commissions parlementaires de suivi formulent des recommandations sur la base de celles des comités permanents R et P. Il demande aux deux présidents des commissions parlementaires de suivi de prendre une initiative en la matière.

Une autre membre se félicite de la qualité du rapport présenté. Elle souligne que la démocratie a intérêt à ce que les comités permanents P et R soient pilotés par la Chambre et le Sénat et à ce que les comités jouissent de la confiance des parlementaires.

Ce qui la frappe, c'est le déséquilibre considérable entre les moyens octroyés au comité permanent P et ceux octroyés au comité permanent R, ce qui revient à donner aux services de police un avantage concurrentiel considérable.

En termes de réflection démocratique, cette situation ne rend pas nécessairement service à la gestion équilibrée des services.

Certes, il y a des problèmes de culture et d'historicité dans les pratiques, mais, aujourd'hui, on est arrivé à un stade où il faut résoudre le problème. Ce n'est pas en tirant sur le pianiste, qu'on va mieux jouer la musique.

Les commissions doivent rapidement se pencher sur les mesures qui doivent permettre aux parlementaires d'exercer leur mission, mais au-delà du cadre qui est le leur actuellement.

L'intervenante déclare être inquiète du fait que les informations ne circulent pas, notamment face à la disproportion des moyens accordés à la Sûreté de l'État et à la police fédérale.

Un autre commissaire se rallie aux propositions du président de la commission parlementaire de suivi du Sénat. L'intervenant attire expressément l'attention sur la recommandation n° VI.4 énoncée à la page 49 du rapport : *« Les Comités permanents réitèrent avec insistance leur recommandation antérieure relative à la nécessité absolue et urgente de mettre en place un réseau sécurisé de communication entre l'OCAM, les services d'appui et les destinataires des évaluations de la menace. »*

L'intervenant aimerait savoir pourquoi l'on ne parvient pas à résoudre ce problème.

Un autre intervenant se rallie à l'analyse faite par les orateurs précédents au sujet des problèmes concernant l'efficacité du contrôle parlementaire. Ainsi, dans

controle. Zo werd de parlementaire begeleidingscommissie van de Senaat in de zaak Belliraj permanent geconfronteerd met een gebrek aan informatie omwille van het geheim van het onderzoek.

Spreker is van oordeel dat het Rapport 2008/01 interessant is omdat het duidelijk aangeeft waarom de parlementaire controle faalt : embargoprocedure, geheim van het onderzoek en de problematiek van de classificatie van de stukken. Het rapport legt echter ook de omvang van het probleem bloot : de directeur van OCAD is blijkbaar niet bereid informatie te verstrekken met betrekking tot de verschillende evaluaties van de terreurdreiging, daar waar de federaal procureur en de directeur-generaal van de Veiligheid van de Staat dat wél doen, weliswaar op een informele wijze en mits een aantal afspraken.

Dergelijke problemen sterken spreker in de overtuiging dat zijn fractie tijdens de vorige legislatuur terecht de OCAD-wet niet heeft gestemd. De parlementaire controle op het OCAD faalt immers in al zijn dimensies. Wettelijk gezien kan de directeur van OCAD op eigen houtje beslissen dat hij bepaalde informatie niet meedeelt en dit zonder enige mogelijkheid tot evaluatie, correctie of sanctie.

Op basis van de eigen vlijmscherpe analyse, kunnen de Vaste Comités niet besluiten dat alle betrokken actoren hebben gefunctioneerd zoals het hoort binnen de wettelijke bepalingen.

Het is onaanvaardbaar te moeten vaststellen dat, over de terreurdreiging tijdens de eindejaarsperiode 2007, de Veiligheid van de Staat niets wist en dat bovendien niet kan worden nagegaan waarom deze dienst niets wist, omdat de bron van de informatie voorwerp was van, hetzij een embargoprocedure, hetzij een gerechtelijk onderzoek, hetzij een combinatie van beiden.

De enige conclusie die men uit deze vaststelling kan trekken, is dat de Vaste Comités niet hebben kunnen nagaan of de betrokken diensten naar behoren hebben gefunctioneerd binnen het wettelijk kader. Het is nochtans pertinent om te weten waarom de politiediensten wél over de relevante informatie beschikten en de Veiligheid van de Staat niet terwijl deze informatie toch voor een groot stuk behoort tot het inlichtingenwerk. In punt V.3. van het rapport op blz. 38 wijten de Veiligheid van de Staat en de ADIV dit gebrek aan eigen inlichtingen aan het ontbreken van contextualisering van de origine van de inlichtingen meegedeeld door de federale politie via het federaal parket. Dit verhinderde volgens hen een gerichte activering van de eigen bronnen. Deze verklaring spreekt, aldus het lid, voor zich.

Bovendien rijst terecht de vraag naar het monopolie van bepaalde politiediensten inzake dit soort informatie. Daarbij beslissen OCAD en het federaal parket dat de commissaris-generaal van de federale politie zeker

l'affaire Belliraj, la commission parlementaire de suivi du Sénat a été constamment confrontée à un manque d'informations à cause du secret de l'instruction.

L'intervenant juge le rapport 2008/01 intéressant parce qu'il indique clairement les causes de l'échec du contrôle parlementaire : la procédure d'embargo, le secret de l'instruction et la problématique du classement des documents. Mais le rapport dévoile également l'ampleur du problème : le directeur de l'OCAM n'est manifestement pas disposé à fournir des informations au sujet des différentes évaluations de la menace terroriste, alors que le procureur fédéral et le directeur général de la Sûreté de l'État acceptent quant à eux de communiquer des renseignements, certes de manière informelle et moyennant certains accords.

Ce type de problèmes conforte l'intervenant dans sa conviction que c'est avec raison que son groupe n'a pas voté la loi OCAM au cours de la précédente législature. En effet, le contrôle parlementaire de l'OCAM est en tous points un échec. Légalement, le directeur de l'OCAM peut décider seul de ne pas communiquer certaines informations, sans qu'il y ait la moindre possibilité d'évaluation, de correction ou de sanction.

Forts de leur analyse acerbe, les Comités permanents ne peuvent pas conclure que les acteurs concernés ont tous fonctionné comme il se doit, dans le respect des dispositions légales.

Il est inacceptable de devoir constater que la Sûreté de l'État n'a rien su de la menace terroriste encourue à la fin de l'année 2007, et de ne pas pouvoir vérifier pour quelle raison ce service n'en a rien su, parce que la source de l'information faisait l'objet, soit d'une procédure d'embargo, soit d'une instruction judiciaire, soit d'une combinaison des deux.

La seule conclusion que l'on puisse tirer de ce constat est que les Comités permanents n'ont pas pu vérifier si les services concernés avaient fonctionné correctement, dans le respect du cadre légal. Il n'empêche qu'il serait utile de savoir pourquoi les services de police ont pu disposer d'informations pertinentes, au contraire de la sûreté de l'État, alors que ces informations relèvent pourtant en grande partie du travail de renseignement. Au point V.3 du rapport, en p. 45, la Sûreté de l'État et le SGRS expliquent cette production insuffisante de renseignements par le manque de contextualisation de l'origine des informations transmises par la police fédérale via le parquet fédéral. C'est ce qui, selon eux, a empêché une activation ciblée de leurs propres sources. Pour le membre, cette explication tombe sous le sens.

En outre, ceci soulève à juste titre la question du monopole de certains services de police par rapport à ce type d'informations. L'OCAM et le parquet fédéral décident de surcroît que le commissaire général de la

niet de bestemmeling mag zijn van de informatie ! Had de directeur van de federale gerechtelijke politie van Brussel een monopolie over de informatie ?

Ten slotte vraagt spreker ook aandacht voor het permanent doorkruisen van het bestuurlijke en het gerechtelijke niveau, wat in dit rapport terecht wordt vastgesteld. Dergelijke werkwijze brengt de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in een bijzonder moeilijk parket op het ogenblik dat de federaal procureur en de directeur van het OCAD een monopolie hebben op deze informatie.

Dit moet veranderen. Het gaat niet dat de parlementaire begeleidingscommissies zomaar de aanbevelingen van de Vaste Comités onderschrijven en dan overgaan tot de orde van de dag. Op dit ogenblik faalt de parlementaire controle. Het is dan ook onmogelijk om in de parlementaire begeleidingscommissie verantwoordelijkheid te dragen ten aanzien van deze materie. Er moeten dringend een aantal initiatieven genomen worden, niet alleen via resoluties, maar ook via wetswijzigingen.

Een commissielid deelt de verontwaardiging van de verschillende leden, maar het is niet door te schieten op de boodschapper dat het probleem zal worden opgelost. Als de parlementaire controle niet werkt, dan is het aan het parlement om daaraan iets te doen. Spreker stelt voor om in die zin voorstellen tot wetswijziging voor te bereiden en niet te wachten tot de regering een initiatief neemt.

Nog een spreker wijst op een veelzeggende conclusie op blz. 32 van het rapport : « Het uitgewerkte systeem staat ook haaks op de klassieke Belgische staatsstructuur waar gerechtelijke overheden verantwoordelijk zijn voor de strafvordering en bestuurlijke overheden voor de bestuurlijke maatregelen en de openbare orde. Wat ook het antwoord op deze vragen zij, vastgesteld moet worden dat de impact van de gerechtelijke pijler op het uiteindelijke eindproduct, verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht, in dit dossier quasi totaal was. Hoe dan ook, moet goed voor ogen worden gehouden dat « als er iets mis is gelopen » met betrekking tot de te nemen beschermende maatregelen de eerste verantwoordelijke de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie zijn en niet het OCAD en de federaal procureur. »

Hij meent dat het niet volstaat om een aantal aanbevelingen goed te keuren. Dit komt immers onvoldoende tegemoet aan de bekommernissen van de parlementsleden wat betreft de bescherming van de uitvoerende macht en het herpositioneren van het parlement in de controle op de politie- en inlichtingendiensten.

Eén van de vorige interveniënten wijst erop dat zijn tussenkomst een eindpunt is van verscheidene tussenkomsten die hij de afgelopen twee jaar heeft gehouden.

police fédérale ne peut certainement pas être le destinataire de l'information ! Le directeur de la police judiciaire fédérale de Bruxelles avait-il un monopole sur ces informations ?

Enfin, l'intervenant attire également l'attention sur la rivalité permanente entre les niveaux administratif et judiciaire, dont le rapport fait à juste titre le constat. Cela met les ministres de l'Intérieur et de la Justice dans une situation particulièrement délicate, dès lors que le procureur fédéral et le directeur de l'OCAM ont un monopole sur les informations.

Cette situation doit changer. L'on ne peut admettre que les commissions parlementaires de suivi se bornent à se rallier aux recommandations des Comités permanents pour passer ensuite à l'ordre du jour. À l'heure actuelle, le contrôle parlementaire est un échec. La commission parlementaire de suivi est donc dans l'impossibilité d'assumer ses responsabilités en la matière. Il faut prendre d'urgence plusieurs initiatives, non seulement par des résolutions, mais aussi par des modifications légales.

Un membre de la commission partage l'indignation des différents membres, mais ce n'est pas en tirant sur le messager que l'on résoudra le problème. Si le contrôle parlementaire ne fonctionne pas, il appartient au parlement d'y remédier. L'intervenant propose de préparer des propositions visant à modifier la loi en ce sens et de ne pas attendre que le gouvernement prenne l'initiative.

Un autre intervenant fait référence à une conclusion éloquente que l'on peut lire à la page 32 du rapport : « Le système mis en place se trouve également en porte à faux avec la structure étatique belge classique, où les autorités judiciaires sont responsables de l'action publique et les autorités administratives, des mesures administratives et de l'ordre public. Quelle que soit la réponse à ces questions, il convient de constater que l'impact du pilier judiciaire sur le produit final, la responsabilité du pouvoir exécutif, était quasi total dans ce dossier. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas oublier que « si quelque chose tourne mal » en ce qui concerne les mesures de protection à prendre, les premiers responsables sont les ministres de l'Intérieur et de la Justice, et non l'OCAM et le procureur fédéral. »

Il estime qu'il ne suffit pas d'approuver une série de recommandations. En effet, cela ne répondrait pas suffisamment aux préoccupations des parlementaires en ce qui concerne la protection du pouvoir exécutif et le repositionnement du parlement dans le contrôle des services de police et de renseignement.

L'un des intervenants précédents souligne que son intervention constitue la conclusion de plusieurs de ses différentes interventions des deux dernières années.

Spreker was en is het niet eens met de juridische interpretatie van de bestaande tekst. Hij is het volstrekt niet eens met de vermenging van de begrippen van het geheim van het onderzoek en het beroepsgeheim. Het gaat om twee verschillende zaken. Bovendien zijn deze niet absoluut ten aanzien van de parlementaire controle. Het is daarenboven onaanvaardbaar dat deze « à la carte » worden ingeroepen. Het is ook daarom dat hij een advies hieromtrent gevraagd heeft van de Dienst « Wetsevaluatie » van de Senaat.

De huiszoekingen en de arrestaties die in december 2007 hebben plaatsgehad, waren een publiek feit. Het gaat om een publieke beslissing door een onafhankelijke rechter. Spreker heeft de vraag gesteld wat het verband is tussen de beslissing van de betrokken onderzoeksrechter om de verdachten niet aan te houden en het afgekondigde alarmniveau 4. Er bestaat een schijnbare tegenstelling tussen de evaluatie van de betrokken onderzoeksrechter en de conclusies die getrokken worden op bestuurlijk niveau. Dergelijke feiten zijn publiek en het gaat niet op om daarop met een gezagsargument « geheim van het onderzoek » te antwoorden. Het lid wijst er nogmaals op dat zaken die in de pers staan, geen geheimen zijn. Dit werd ook zo beoordeeld door het Europese Hof voor de rechten van de mens in 1971 in de zaak Spycatcher.

De tekst van het rapport toont bovendien ook aan dat er in de OCAD-wet zelf bepalingen zijn opgenomen die incoherent zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld de artikelen 24, § 2, 2e lid, (voor het Vast Comité P) en 48, § 2, 2e lid, (voor het Vast Comité I) van de Organieke wet van 1991 : *« De leden van (...) het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (...) zijn verplicht geheimen waarvan zij kennis dragen aan het Vast Comité P (c.q. Vast Comité I) bekend te maken, behalve indien ze betrekking hebben op een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek. »* Deze tekst is volgens de spreker dubbelzinnig. Bovendien kan men toch niet voorbij aan het feit dat er wekelijks persbriefings worden georganiseerd door de persmagistraten over lopende onderzoeken. Als men dan moet vaststellen dat tegenover de parlementsleden het geheim van het onderzoek wordt ingeroepen, kan men niet anders dan vaststellen dat er twee maten en twee gewichten worden gehanteerd.

Een spreekster deelt de analyse van de vorige spreker in verband met het geheim van het gerechtelijk onderzoek waarop men zich steeds beroept tegenover parlementsleden. Spreekster heeft echter twijfels over het middel dat hij wil aanwenden om zijn mening te verduidelijken. Het verslag van de twee comités verwerpen zal het probleem immers niet oplossen. De leden van de twee comités delen enkel mee hoe zij de wet hebben toegepast. Globaal genomen is het OCAD-verslag van de twee comités zeer goed opgesteld. Hieruit blijkt duidelijk dat het huidige wetge-

L'intervenant ne partageait pas l'interprétation juridique du texte existant et il ne la partage d'ailleurs toujours pas. Il est radicalement opposé à ce que l'on mélange les notions de secret de l'instruction et de secret professionnel, car ce sont deux choses différentes. En outre, ces deux secrets ne sont pas absolus à l'égard du contrôle parlementaire. Il est de surcroît intolérable qu'ils puissent être invoqués « à la carte ». C'est aussi la raison pour laquelle il a demandé au Service d'évaluation de la législation du Sénat de rendre un avis sur le sujet.

Les perquisitions et les arrestations qui ont eu lieu en décembre 2007 étaient des faits publics. Il s'agit d'une décision publique prise par un juge indépendant. L'intervenant a demandé quel était le lien entre la décision du juge d'instruction concerné de ne pas arrêter les suspects et le niveau d'alerte 4 décrété. L'intervenant constate une apparente contradiction entre une évaluation faite par le juge d'instruction concerné et les conclusions qui ont été tirées au niveau administratif. Ces faits étant publics, cela ne tient pas la route d'y répondre en invoquant l'argument d'autorité basé sur le « secret de l'instruction ». Le membre insiste à nouveau sur le fait qu'à partir du moment où des faits sont rapportés par la presse, ils ne peuvent pas être qualifiées de secrets. L'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Spycatcher en 1971 abonde d'ailleurs dans ce sens.

Par ailleurs, le rapport révèle des incohérences dans les dispositions de la loi OCAM même. Par exemple, les articles 24, § 2, alinéa 2 (pour le Comité permanent P) et 48, § 2, alinéa 2 (pour le Comité permanent R) de la loi organique de 1991 disposent ce qui suit : *« Les membres (...) de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (...) sont tenus de révéler au Comité permanent P (ou au Comité permanent R) les secrets dont ils sont dépositaires, à l'exception de ceux qui concernent une information ou une instruction judiciaire en cours. »* Ce texte est ambigu selon l'intervenant. De plus, on ne peut tout de même pas ignorer le fait que les magistrats de presse organisent des conférences de presse hebdomadaires sur les enquêtes en cours. Quand on constate que le secret de l'instruction est invoqué à l'égard des parlementaires, force est de reconnaître qu'il y a deux poids, deux mesures.

Une intervenante partage l'analyse de l'orateur précédent par rapport au secret de l'instruction judiciaire que l'on oppose au contrôle parlementaire. Elle a toutefois des doutes sur l'outil qu'il envisage pour exprimer son opinion. Le rejet du rapport des deux comités ne va pas résoudre ce problème. Les membres des deux comités ne font qu' exprimer comment ils ont appliqué la loi. Globalement, le rapport des deux comités sur l'OCAM est très bien fait. Il en ressort clairement que le cadre législatif actuel est trop contraignant pour eux. Pour les

vend kader te beperkend is voor hen. Voor de parlementsleden vormt die wetgeving een belemmering voor de correcte uitvoering van hun werk. Spreekster meent dus dat de wet moet worden aangepast en dat de begeleidingscommissies zich moeten buigen over een aanpassing van de wet. Indien het geheim van het onderzoek wordt misbruikt, een misbruik dat niet kan worden toegeschreven aan de vaste comités van toezicht, dan moet dat misbruik verholpen worden door een wetgevend initiatief.

De vorige spreker wijst er op dat het misbruik dubbel is : tegen personen die onbevoegd zijn, wordt het geheim van het gerechtelijk onderzoek niet ingeroepen, terwijl het wel wordt ingeroepen als het parlement zijn controlerecht wil uitoefenen. Hij is het eens met een wetgevend initiatief. De begeleidingscommissies mogen zich dus niet beperken tot aanbevelingen, die geen enkel effect hebben op het terrein, zoals dat in het verleden te vaak gebeurde. Zijn vaststellingen zijn geen verwijt aan het adres van de vaste comités, die moeten werken binnen de context van de huidige wet. De conclusies van de begeleidingscommissies zullen in elk geval veel krachtdadiger moeten zijn.

Spreekster stelt voor om een positief antwoord aan te reiken voor de problemen die het Comité I heeft vastgesteld : de huidige toestand wijzigen door een wetgevend initiatief.

Een ander commissielid herinnert aan de bestaansreden van de parlementaire controle. Het parlement moet waken over de naleving van de rechtsstaat en de doeltreffendheid van de inlichtingendiensten, die ten dienste staan van de democratie en de bescherming van de burgers.

In dit opzicht is het OCAD-rapport heel leerrijk en biedt het mogelijkheden om parlementaire initiatieven te nemen die de situatie kunnen verbeteren. Het is een uitstekend rapport, aangezien het de vinger legt op wat fout loopt.

In de conclusies leest men het volgende : *« De comités benadrukken wel dat zij geen verder onderzoek hebben gedaan naar de concrete informatiestroom vanuit de politie, de wijze waarop de politie aan haar informatie is geraakt en de relais met het federaal parket. Dit zou desgevallend het voorwerp kunnen zijn van een toekomstig toezichtonderzoek ... »* (blz. 37-38 van het rapport).

Het rapport maakt gewag van een gebrek aan coördinatie tussen de verschillende diensten en heeft de leden geleerd dat de inlichtingen van het OCAD uitsluitend van de politiediensten afkomstig zijn. Zolang de Staatsveiligheid en de ADIV niet beschikken over hetzelfde soort onderzoeksmiddelen als de politiediensten, kunnen zij geen soortgelijke resultaten boeken. Spreker meent trouwens dat het monopolie

parlementaires, cette législation empêche de faire correctement leur travail. A son avis, il faut donc changer la loi. Elle propose que les commissions du suivi se penchent sur une adaptation de la législation. S'il y a abus du secret de l'instruction, un abus que l'on ne peut pas imputer aux comités permanents de contrôle, il faut y remédier par une initiative législative.

L'intervenant précédent souligne que l'abus est double : le secret de l'instruction judiciaire n'est pas invoqué à l'égard de personnes qui ne peuvent se prévaloir d'aucune compétence en la matière, alors qu'il l'est lorsque le Parlement veut exercer son droit de contrôle. Il soutient l'idée d'une initiative législative. Les commissions de suivi ne peuvent donc pas se limiter, comme elles l'ont trop souvent fait dans le passé, à formuler des recommandations dénuées d'effet sur le terrain. Ses constatations ne constituent en aucun cas un reproche quelconque à l'adresse des comités permanents, qui doivent travailler dans le cadre de la loi actuelle. Mais il faudra en tout cas que les conclusions des commissions de suivi soient beaucoup plus fermes.

L'intervenante propose de réagir positivement sur les difficultés constatés par le Comité R : sortir de la situation actuelle par une initiative législative.

Un autre membre de la commission rappelle la raison d'être du contrôle parlementaire. Il doit veiller au respect de l'État de droit et à l'efficacité des services de renseignements qui sont au service de la démocratie et de la protection du citoyen.

À cet égard, le rapport sur l'OCAM est très instructif et permet de prendre des initiatives parlementaires en vue d'améliorer cela. Pour ces raisons, le rapport est excellent puisqu'il met le doigt sur ce qui ne va pas.

Dans ses conclusions le rapport dit : *« Les Comités soulignent toutefois ne pas avoir examiné plus avant le flux concret d'informations émanant de la police, la manière dont cette dernière s'est procuré ses informations et le relais avec le parquet fédéral. Le cas échéant, ce point pourrait faire l'objet d'une enquête de contrôle future, ... »* (p. 44 du rapport).

Le rapport constate un manque de coordination entre les différents services et a appris aux membres que l'information de l'OCAM ne vient que des services de police. Tant que la Sûreté de l'État et la SGR ne disposent pas de moyens d'investigation de même nature que ceux dont disposent les services de police, ils ne pourront pas présenter les mêmes résultats. L'orateur estime d'ailleurs que le monopole sur

van de politiediensten op de informatie een gevaar kan vormen voor onze democratie.

In de aanbevelingen van het rapport staat onder meer : *« De Vaste Comités wensen hier te benadrukken dat het doorbreken van het geheim van het onderzoek ten aanzien van hen geenszins betekent dat de strafvordering hierdoor in het gedrang mag of zal komen. »* (blz. 40 van het rapport).

Het rapport heeft de leden ook geleerd dat inlichtingen vanaf een bepaald niveau slechts aan de directeur van het OCAD meegedeeld mogen worden, of in voorkomend geval aan zijn adjunct, en dat zij deze inlichtingen niet aan hun medewerkers mogen doorgeven om ze te laten analyseren. Indien de dienst die belast is met de analyse van de dreiging de inlichtingen niet mag analyseren, waartoe dient zij dan ? Deze wetsbepaling moet misschien worden herzien. De beslissing om het niveau van de dreiging op 4 te plaatsen, werd genomen zonder analyse door de diensten van het OCAD, en op grond van inlichtingen waarvan de bron niet bekend is.

Ziedaar een reeks vaststellingen een aanbevelingen in het verslag van de Vaste Comités waar de begeleidingscommissies kunnen op verder werken door het uitwerken van een aantal wetsvoorstellen.

Het commissielid stelt derhalve voor dat de begeleidingscommissies enerzijds de Vaste Comités vragen verder te werken op een aantal elementen die ze zelf aandragen — onder andere de wijze waarop de politie haar inlichtingen verzamelt — en anderzijds zelf een wetgevend initiatief te nemen voor een verbetering van de bestaande OCAD-wetgeving en de bijzondere inlichtingenmethodes voor de inlichtingendiensten.

Een ander commissielid meent dat sommige problemen zonder wetsvoorstel verholpen kunnen worden. Hij stelt voor dat de voorzitters van de twee commissies een brief richten tot de bevoegde overheden om hen, op grond van de aanbevelingen van de begeleidingscommissies, te wijzen op een aantal problemen die niet voortkomen uit een leemte in de wetgeving.

Wat de wetgevende initiatieven betreft, hebben het verslag van de twee Comités en verschillende sprekers gewezen op een aantal problemen die alleen bij wet rechtgezet kunnen worden. De commissies zouden hun voorzitters moeten belasten met het oprichten van een werkgroep die een sneuveltekst moet voorbereiden. Deze werkgroep zou moeten bestaan uit de commissiesecretarissen, bijgestaan door leden van beide Comités.

Men kan niet blijven verkondigen dat het fout loopt zonder een wetgevend initiatief te nemen.

l'information par les services de police peut constituer un danger pour notre démocratie.

Dans ses recommandations le rapport stipule : *« Les Comités permanents souhaitent ici souligner que la levée du secret de l'instruction à leur égard n'est pas de nature à mettre en péril les poursuites judiciaires. »* (p. 47 du rapport).

Le rapport a aussi appris aux membres qu'à partir d'un certain niveau, les informations ne peuvent être communiquées qu'au directeur de l'OCAM, le cas échéant à son adjoint, et que ceux-ci ne peuvent pas communiquer ces informations à leurs collaborateurs pour les analyser. Si l'organe de l'analyse de la menace ne peut pas analyser les informations, à quoi sert-il ? Cette disposition légale doit peut-être révisée. La décision d'évaluer la menace au niveau 4 a été prise sans analyse des services de l'OCAM, sur la base d'une information dont on ne connaît pas la source.

Ce sont là quelques constatations et recommandations issues du rapport des Comités permanents, sur lesquelles les commissions de suivi pourront se baser pour formuler un certain nombre de propositions d'initiative législative.

Le commissaire propose dès lors que les commissions de suivi invitent les Comités permanents à poursuivre l'examen de certains éléments proposés par elles — notamment la manière dont la police rassemble les informations —, et prennent elles-mêmes une initiative législative visant à améliorer la législation existante relative à l'OCAM et aux méthodes particulières de recherche pour les services de renseignement.

Un autre membre de la commission pense qu'il y a des problèmes qui peuvent être corrigés sans proposition de loi. Il propose que les présidents des deux commissions adressent une lettre aux autorités compétentes, basée sur les recommandations des commissions du suivi, pour attirer leur attention sur certains dysfonctionnements ne résultant pas d'une carence de la loi.

En ce qui concerne les initiatives législatives, le rapport des deux Comités ainsi que plusieurs orateurs ont révélé une série de déficiences qui ne peuvent être corrigées que par une loi. Les commissions devraient mandater leurs présidents pour mettre sur pied un groupe de travail en vue de préparer un texte à casser. Ce groupe de travail devrait être composé des secrétaires de commission assistés par des membres des deux Comités.

On ne peut pas continuer à dire que la situation n'est pas satisfaisante sans prendre en main le travail législatif.

Eén van de vorige sprekers zou graag een antwoord krijgen op de cruciale vraag in dit dossier : waarom wist de politie alles en wist de Veiligheid van de Staat niets ?

Bladzijde 25 van het verslag vermeldt hierover het volgende : *« Wel gemeen aan de inlichtingendiensten is de eventuele vraag naar de reden waarom de eigen informatieposities (aanhoudend) niets opleverden. De federaal procureur heeft hierbij aan de Vaste Comités gesignaleerd dat hij ontgoocheld was over de bijdrage van de Veiligheid van de Staat in dit dossier. Maar deze problematiek behelst de eigen werking van de inlichtingendiensten die, zoals supra gesteld, desgewenst de opening van een specifiek daarop gericht toezichtsonderzoek vergt. »*

Hij vraagt dan ook dat de begeleidingscommissies het Vast Comité I zouden vragen een toezichtsonderzoek te openen naar deze basisvraag. Op die manier moet er een antwoord komen op de vraag waarom er in dit land gedurende maanden niveau 4 van de terrorismedreiging wordt gehandhaafd terwijl onze inlichtingendiensten geen informatie hebben over de reden van deze dreigingsanalyse.

Een punctuele vraag aan de leden van beide comités is de reden waarom de commissaris-generaal van de federale politie buiten deze materie is gehouden. Daar moet toch een duidelijke reden voor zijn.

Een ander commissielid vraagt in welke mate men kan verwijzen naar een gerechtelijk dossier dat een beslissend element zou zijn in het instellen van niveau 4, terwijl een onpartijdig rechter beslist om de personen die in dat verband zijn aangehouden, onmiddellijk weer vrij te laten. Als die aanhouding niets met die dreiging te maken heeft, dan kan men toch niet het geheim van het onderzoek inroepen ? Dat is een publiek feit en daarover is gediscuteerd in de pers in de maand december 2007.

Een van de voorgaande sprekers merkt op dat men op grond van het feit dat onze inlichtingendiensten geen informatie gegeven hebben, niet mag besluiten dat het systeem niet werkt. Het volstaat dat de politie de informatie van Interpol of van een wijkagent ontvangen heeft. De Veiligheid van de Staat kan niet overal tegelijk in heel het land aanwezig zijn. Men mag daar niet uit afleiden dat er zich iets abnormaals heeft voorgedaan binnen één van onze diensten. Wat niet wegneemt dat de vraag gesteld moet worden.

Een nieuwe interveniënt verwijst naar bladzijde 15 van het verslag : *« De federaal procureur stelt dat hij niet meer kan dan vaststellen dat er van de kant van de Veiligheid van de Staat reactief noch proactief relevante informatie kon worden verkregen »*.

Dat is toch wel een erg strenge zin vanwege de federaal procureur.

Un des préopinants aimerait avoir une réponse à la question cruciale qui se pose dans ce dossier : pourquoi la police était-elle au courant de tout et la Sûreté de l'État n'était-elle au courant de rien ?

À ce sujet, on peut lire à la page 30 du rapport : *« Les services de renseignement se posent toutefois en commun la question de savoir pourquoi leurs propres canaux d'information n'ont jamais rien donné. Le procureur fédéral a signalé à cet égard aux Comités permanents qu'il était déçu de la contribution de la Sûreté de l'État dans ce dossier. Cependant, cette problématique concerne le fonctionnement proprement dit des services de renseignement qui, comme indiqué ci-dessus, requiert le cas échéant l'ouverture d'une enquête de contrôle spécifique. »*

Il souhaite dès lors que les commissions de suivi demandent au Comité permanent R d'ouvrir une enquête de contrôle portant sur cette question essentielle. Cela permettra de savoir pourquoi on a maintenu la menace terroriste au niveau 4 dans notre pays pendant plusieurs mois alors que nos services de renseignement n'ont aucune information sur ce qui avait fondé cette analyse de la menace.

Une question ponctuelle adressée aux membres des deux comités est de savoir pourquoi le commissaire général de la police fédérale est resté sur la touche dans cette matière. Il doit quand même y avoir un motif précis.

Un autre commissaire demande dans quelle mesure on peut se référer à un dossier judiciaire qui serait un élément déterminant dans l'instauration du niveau 4, alors qu'un juge impartial a décidé de remettre en liberté sur-le-champ les personnes qui avaient été arrêtées dans ce cadre. Si cette arrestation n'a rien à voir avec la menace, on ne peut quand même pas invoquer le secret de l'instruction. C'est un fait public qui a donné lieu à toute une discussion dans la presse en décembre 2007.

Un des intervenants précédents fait remarquer qu'on ne peut pas déduire du fait que nos services de renseignements n'ont pas donné des informations qu'il y a lieu de parler de dysfonctionnement. Il suffit que la police ait reçu une information d'Interpol ou d'un agent de quartier. La Sûreté ne peut pas être omniprésente sur tout le territoire du pays. On ne peut en déduire qu'il s'est passé quelque chose d'anormal dans le chef d'un de nos services. Cela n'empêche pas que la question mérite d'être posée.

Un autre intervenant se réfère à la page 16 du rapport : *« Le procureur fédéral déclare qu'il ne peut que constater que la Sûreté de l'État n'a pu lui fournir aucune information pertinente ni de manière réactive ni de manière proactive »*.

Le procureur fédéral tient là des propos très sévères.

Op bladzijde 30 van het verslag vindt men een gedeeltelijk antwoord op de vraag waarom de commissaris-generaal van de federale politie niet op de hoogte werd gebracht :

*« De directeur van het OCAD stelde dat het een uitdrukkelijke wens was van de federaal procureur om de commissaris-generaal niet in te lichten van de evaluatie gemaakt op 17 december 2007 en waarop beslist wordt tot niveau 4 — onder embargo. Bepaalde ondereenheden (DJP-Terro en FGP Brussel) worden evenwel wèl ingelicht, wat in wezen gezien de hiërarchische structuur en de relevante bepalingen van de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, niet erg logisch is. De federaal procureur stelde echter dat dit niet bewust was gebeurd en dat ook de commissaris-generaal bestemmeling kan/moet zijn van de bedoelde evaluaties. Het lijkt de Vaste Comités inderdaad essentieel dat de commissaris-generaal, als hoogste politieverantwoordelijke van de federale politie en lid van het CIV steeds bestemmeling is van de evaluaties van het OCAD. In het andere geval plaatst men immers de commissaris-generaal in een bijzonder oncomfortabele positie die het hem zeer moeilijk maakt zijn verantwoordelijkheid als chef van de federale politie op te nemen. »*

Tijdens een studiedag werd er op een bepaald ogenblik gesproken over de consultatie door de Veiligheid van de Staat van gerechtelijke dossiers en omgekeerd van de consultatie van de dossiers van de Veiligheid van de Staat door de parketten. Hierover zou een protocol zijn opgesteld door het federaal parket.

Eén van de vorige sprekers had hier nog nooit van gehoord. Daarom wenst hij nu te weten wat de wettelijke basis is van deze wederzijdse consultaties.

De voorzitter van het Comité I, antwoordt dat de samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat, de politiediensten en de parketten geregeld wordt door een omzendbrief van de procureurs-generaal. Deze omzendbrief COL12/2005 is vertrouwelijk, maar niet in de zin van de classificatiewet.

Het commissielid stelt vast dat het geheim van het onderzoek wordt ingeroepen tegen het parlement maar dat dit geheim tussen het parket en de Veiligheid van de Staat niet wordt gerespecteerd op grond van een confidentiële circulaire. Er zijn verschillende arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens waarin een geheime regeling niet als wet kan worden beschouwd (arresten Klas, Mallone, ...). Meer dan 30 jaar na die arresten moet hij vaststellen dat het geheim van het onderzoek tegen het parlement wordt ingeroepen maar dat het niet bestaat in de verhouding Veiligheid van de Staat, politie en parket en dat dit gebaseerd wordt op een geheime circulaire. Dit moet

On trouve à la page 36 du rapport une réponse partielle à la question de savoir pourquoi le commissaire général de la police fédérale n'a pas été informé :

*« Le directeur de l'OCAM a affirmé que le procureur fédéral avait exprimé le souhait de ne pas informer le commissaire général de l'évaluation réalisée le 17 décembre 2007 et que le choix s'est alors porté sur le niveau 4 — sous embargo. Certaines sous-unités (DJP-Terro et PJF Bruxelles) ont toutefois été informées, ce qui n'est pas très logique en soi vu la structure hiérarchique et les dispositions pertinentes de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Le procureur fédéral a néanmoins déclaré que cela n'avait pas été fait délibérément et que le commissaire général pouvait/devait également faire partie des destinataires des évaluations visées. Il paraît en effet essentiel aux Comités permanents qu'en tant que plus haut responsable de la police fédérale et membre du CRS, le commissaire général figure toujours dans les destinataires des évaluations de l'OCAM. Sinon, l'on place en effet le commissaire général dans une position particulièrement inconfortable, qui l'entrave fortement dans l'exercice de sa responsabilité de chef de la police fédérale. »*

Au cours d'une journée d'étude, il a été question, à un moment donné, de la consultation de dossiers judiciaires par la Sûreté de l'État et, inversement, de la consultation de dossiers de la Sûreté de l'État par les parquets. Le parquet fédéral aurait rédigé un protocole à ce sujet.

Un des préopinants n'en avait jamais entendu parler. Il s'interroge à présent sur la base légale de ces consultations croisées.

Le président du Comité R répond que la collaboration entre la Sûreté de l'État, les services de police et les parquets est réglée par une circulaire du Collège des procureurs généraux. Cette circulaire COL12/2005 est confidentielle, mais pas au sens de la loi sur la classification.

Le commissaire constate que le secret de l'instruction est invoqué à l'égard du Parlement mais qu'entre le parquet et la Sûreté de l'État, ce secret n'est pas respecté en application d'une circulaire confidentielle. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé dans plusieurs de ses arrêts (Klass, Malone, etc.) qu'une règle secrète n'a pas valeur de loi. Plus de trente ans après ces arrêts, force est de constater que le secret de l'instruction est invoqué à l'égard du Parlement mais qu'il n'existe pas dans les relations entre la Sûreté de l'État, la police et le parquet et ce, en application d'une circulaire confidentielle. Ces pratiques, qui sont contraires à la Convention européenne des droits de

leiden tot een strafklacht tegen deze praktijken die strijdig zijn met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

Een lid stelt voor dat de voorzitters van de begeleidingscommissies deze omzendbrief opvragen bij het College van procureurs-generaal.

De vorige spreker merkt op dat men kan vaststellen hoe elke vorm van parlementair toezicht wordt verhinderd : het parket doet een beroep op de Veiligheid van de Staat waardoor het optreden van deze agenten deel uitmaakt van het geheim van het onderzoek. Telkens wordt het Vast Comité I geblokkeerd.

**B. Antwoorden van het Vast Comité P en het Vast Comité I**

De ondervoorzitter van het Vast Comité P, verheugt zich over het feit dat de parlementsleden het rapport zeer aandachtig hebben bestudeerd en dat zij duidelijk de knelpunten hebben gedetecteerd.

Op de vraag van een lid hoe het mogelijk is dat de federaal procureur het niet opportuun vond om de commissaris-generaal van de federale politie in te lichten, antwoordt spreker dat het om een momentele dwaling ging van de betrokkene. Zolang dit enkel een « moment » betreft, is het niet zo erg.

Het is natuurlijk ondenkbaar dat wanneer onderzoekers aan het werk zijn, de hoofdverantwoordelijke, met name de commissaris-generaal van de federale politie, niet op de hoogte is van wat er gebeurt in een dienst die geleid wordt door een persoon die vaak op televisie verschijnt.

De federaal procureur heeft hierover verklaard dat het feit van niet-inlichting niet zoveel belang had omdat de commissaris-generaal van de federale politie, als lid van het College voor inlichting en veiligheid, steeds bestemmeling is van de evaluaties van het OCAD.

Spreker wijst er ook op dat de directeur-generaal van de Veiligheid van de Staat zich er op een bepaald ogenblik over heeft beklaagd dat zijn dienst niet op de hoogte was van de oorspronkelijke bron van de informatie. Het is verbazend dat aan de eerste verantwoordelijke van de Veiligheid van de Staat, met name de directeur-generaal, cruciale informatie wordt onthouden.

De voorzitter van het Vast Comité I, verklaart de bekommernissen die de leden van beide begeleidingscommissies hebben geuit, te delen. Het is om die reden dat beide Vaste Comités op heel nauwkeurige wijze aanbevelingen hebben aangenomen, om te wijzen op de problemen waarmee de comités ten dele wegens het

l'homme, devraient pouvoir faire l'objet de poursuites pénales.

Un membre de la commission propose que les présidents des commissions du suivi s'adressent au président du Collège des procureurs généraux pour obtenir cette circulaire.

Le préopinant relève que la manière dont il est fait obstacle à toute forme de contrôle parlementaire est connue : le parquet fait appel à la Sûreté de l'État, ce qui a pour effet que l'action des agents de celle-ci relève du secret de l'instruction. À chaque fois, le Comité permanent R est bloqué.

**B. Réponses du Comité permanent P et du Comité permanent R**

Le vice-président du Comité permanent P se réjouit que les parlementaires aient étudié le rapport avec une très grande attention et qu'ils aient clairement identifié les points qui posent problème.

En réponse à la question d'un membre qui se demandait comment il est possible que le procureur fédéral n'ait pas trouvé opportun d'informer le commissaire général de la police fédérale, l'orateur indique que l'intéressé a eu un moment d'égarement. Tant que ce n'est qu'un « moment », ce n'est pas si grave.

Il est évident que, quand des enquêteurs travaillent sur le terrain, il est impensable que le premier responsable, c'est-à-dire, le commissaire général de la police fédérale, ne soit pas informé de ce qui se passe dans un service qui est dirigé par une personne qui apparaît souvent sur les plateaux de télévision.

Le procureur fédéral a déclaré à ce sujet que la non-communication des informations n'était pas si grave dès lors que le commissaire général de la police fédérale reçoit toujours les évaluations de l'OCAM, en sa qualité de membre du Collège du renseignement et de la sécurité.

L'intervenant souligne aussi que le directeur général de la Sûreté de l'État s'est plaint à un moment donné que son service ne connaissait pas la source initiale de l'information. Il est étonnant que des informations cruciales soient cachées au premier responsable de la Sûreté de l'État, à savoir son directeur général.

Le président du Comité Permanent R déclare partager les inquiétudes exprimées par les membres des deux commissions du suivi. C'est pour cette raison que les deux Comités permanents ont adopté de manière très précise des recommandations pour mettre le doigt sur les difficultés que les comités ont

onderzoeksgeheim werden geconfronteerd. Indien men momenteel wil weten wat er in het dossier staat, wat aan de oorsprong van het dossier ligt, dan moeten de comités wachten tot het gerechtelijk onderzoek voorbij is. Dat kan enkele weken, enkele maanden of zelfs enkele jaren duren.

Daarom hebben beide comités de volgende aanbeveling gedaan : het geheim van het onderzoek mag niet door de politiediensten, de inlichtingendiensten of de OCAD-leden worden aangevoerd tegen beide vaste comités. De gerechtelijke overheid wordt terzijde gelaten omdat het om een andere macht gaat. Beide vaste comités moeten inlichtingen kunnen krijgen om verslagen te kunnen maken ter informatie van de wetgevende macht.

In verband met de vraag van een lid om een bijkomend onderzoek te voeren naar de vraag waarom de Veiligheid van de Staat niet op de hoogte was, antwoordt spreker dat de vice-eerste-minister en minister van Justitie het Vast Comité I een audit van de Veiligheid van de Staat heeft opgedragen. Aan de hand van die audit zal men precies weten hoe de Veiligheid van de Staat werkt, wat er moet worden verbeterd, wat slecht werkt, wat goed werkt ... Hij stelt voor het probleem in de algemene context van de audit te onderzoeken, in plaats van een oplossing proberen te vinden binnen de krijtlijnen van het dossier. Het Vast Comité I heeft er zich bij de minister van Justitie toe verbonden de komende maanden een audit in te dienen over de algemene werking van de Veiligheid van de Staat.

Een raadslid van het Vast Comité I, wijst erop dat de belangrijkste les die de beide Vaste Comités hebben getrokken uit het dossier, is dat zij zich te pletter blijven lopen op het geheim van het onderzoek. De Vaste comités hebben gezocht naar een wijze waarop het OCAD, de federaal procureur en de inlichtingendiensten zouden kunnen worden verplicht om het geheim van het onderzoek te lichten waar het de Vaste Comités P en I betreft. Binnen het huidige wettelijk kader, hebben de comités echter geen oplossing gevonden. De belangrijkste aanbeveling in het rapport is dan ook dat er een wettelijke regeling moet komen die de Vaste comités zou toelaten om zelf te gaan kijken of het geheim van het onderzoek terecht wordt opgeworpen. (zie blz. 40, aanbeveling VI.1. van het rapport)

Op de vraag waarom de inlichtingendiensten, noch de Veiligheid van de Staat, noch de ADIV, over enige informatie beschikten, daar waar de politiediensten wél een bijzonder gunstige informatiepositie konden bekleden, antwoordt spreker dat er daarvoor twee redenen kunnen zijn :

rencontrées, pour partie en raison du secret de l'instruction. Pour le moment, si on veut savoir ce qu'il y a dans le dossier, ce qui est à l'origine du dossier, les comités devront attendre que l'instruction soit terminée. Cela peut prendre quelques semaines, quelques mois, même quelques années.

C'est pour cette raison que les deux comités ont formulé la recommandation suivante : le secret de l'instruction ne peut pas être opposable pour les services de police, les services de renseignement ou les membres de l'OCAM à l'égard des deux comités permanents. L'autorité judiciaire est laissée de côté parce que c'est un autre pouvoir. Les deux comités permanents doivent pouvoir avoir des informations en fonction de l'élaboration des rapports destinés à informer le pouvoir législatif.

Pour ce qui concerne la demande d'un membre de faire une enquête supplémentaire pour répondre à la question de savoir pourquoi la Sûreté de l'État n'était pas au courant, l'intervenant répond que le Vice-premier ministre et ministre de la Justice a confié au Comité permanent R un audit de la Sûreté de l'État. Cet audit permettra de savoir exactement comment travaille la Sûreté, ce qu'il faut améliorer, ce qui fonctionne mal, ce qui fonctionne bien, ... Il propose, plutôt que d'essayer de trouver une solution dans le cadre précis du dossier, d'étudier ce problème dans le cadre général de l'audit. Le Comité permanent R s'est engagé auprès du ministre de la Justice de déposer dans les prochains mois un audit sur le fonctionnement général de la Sûreté de l'État.

Un conseiller du Comité permanent R souligne que la leçon la plus importante que les deux Comités permanents ont tirée du dossier est qu'ils continuent à buter sur le secret de l'instruction. Les Comités permanents ont tenté de trouver une procédure qui permettrait d'obliger l'OCAM, le procureur fédéral et les services de renseignement à lever le secret de l'instruction vis-à-vis des Comités permanents P et R. Mais les comités n'ont pas pu trouver de solution dans le cadre légal actuel. La recommandation principale du rapport est donc qu'il faut élaborer une réglementation légale qui permettrait aux Comités permanents d'examiner eux-mêmes si le secret de l'instruction est opposé à bon droit (*cf.* p. 47, recommandation VI.1 du rapport).

À la question de savoir pourquoi les services de renseignement, qu'il s'agisse de la Sûreté de l'État ou du SGRS, n'ont disposé d'aucune information, alors que les services de police ont en revanche pu se trouver dans une position particulièrement confortable pour recueillir des informations, l'intervenant répond que deux explications sont possibles :

1° de politiediensten beschikken op dit ogenblik over middelen en methoden waarvan de inlichtingendiensten tot nog toe verstoken zijn;

2° toevalstreffers zijn altijd mogelijk.

Het grote argument van de inlichtingendiensten is dat zij, zonder veel mogelijkheid tot concertatie tussen beiden, in koor hebben gezegd dat wat hen ontbrak, vanwege het federaal parket, de contextualisering van de bron was. Dit betekent dat beide diensten graag hadden geweten wie de bron was en waar die bron zich situeerde. Dit om hun opsporingsinspanningen te oriënteren. Vandaar dat door de Vaste comités wordt aanbevolen dat de betrokkenen zouden nagaan of het in bepaalde omstandigheden niet wenselijk zou zijn dat men toch dat taboe van de absolute geheimhouding tussen elkaar zou doorbreken. Het is immers duidelijk dat de informatie in het voorliggende dossier afkomstig is van informanten van de federale politie. Bovendien wordt erop gewezen dat de federale politie informatie heeft aangeleverd aan de federaal procureur en dat deze laatste deze informatie als ernstig en geloofwaardig heeft ingeschat.

Willen de Vaste comités elk wat hun bevoegdheid betreft, kunnen vaststellen wat er juist is gebeurd, dan hebben zij nood aan toegang tot het gerechtelijk dossier. Maar zolang dat de wetgever geen mogelijkheid inbouwt die erin zou bestaan dat tegen het Vast Comité I en het Vast Comité P het geheim van het onderzoek niet kan worden ingeroepen, blijven de comités ter plaatse trappelen.

Spreker wijst er bovendien op dat in de realiteit het federaal parket als gesprekspartner voor het OCAD heeft gefunctioneerd, daar waar dat volgens de OCAD-wet de politiediensten hadden moeten zijn.

Wat de aanbeveling betreffende de beveiligde communicatie betreft, wijst de interveniënt erop dat het een oud zeer betreft. Het gaat immers om de dringende noodzaak van een beveiligd communicatienetwerk tussen het OCAD, de ondersteunende diensten en de bestemmelingen van de dreigingsevaluaties. Op het OCAD zijn er echter slechts twee beveiligde lijnen, de ene rechtstreeks met de ADIV en de andere met de Veiligheid van de Staat. België kan op dit vlak nog veel leren van haar buurlanden. Spreker wijst er wel op dat artikel 16 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen bepaalt dat stukken vanaf het niveau « geheim » en « zeer geheim » per drager en in een omslag moeten worden rondgedeeld. Maar zolang er geen beveiligd systeem is, kan men van de wetgever niet verlangen dat hij de classificatiewet zal aanpassen. De classificatiewet heeft immers ook gevolgen voor de contacten met het buitenland. Buitenlandse diensten

1° les services de police disposent actuellement de moyens et de méthodes dont les services de renseignement ont jusqu'à présent été privés;

2° les coups de chance sont toujours possibles.

Le grand argument des services de renseignement est que, bien qu'il n'y ait guère eu de possibilités de concertation entre les deux services, ils ont déclaré de concert que ce qui leur manquait le plus, de la part du parquet fédéral, c'était la contextualisation de la source. Cela signifie que les deux services auraient aimé identifier la source et savoir où elle se situait, afin de pouvoir orienter leurs efforts de recherche. C'est la raison pour laquelle les Comités permanents ont recommandé que les intéressés vérifient si, dans certaines circonstances, il ne serait pas souhaitable que l'on puisse quand même rompre réciproquement ce tabou du secret absolu. En effet, il est clair que les informations qui figurent dans le dossier à l'examen proviennent d'informateurs de la police fédérale. Il est en outre souligné que la police fédérale a fourni des informations au procureur fédéral et que ce dernier les a jugées sérieuses et crédibles.

Si chacun des comités permanents veut pouvoir découvrir, dans le cadre de ses propres compétences, ce qui s'est réellement passé, il faut qu'il puisse avoir accès au dossier judiciaire. Mais tant que le législateur n'adopte pas de dispositions pour rendre le secret de l'instruction non opposable aux Comités permanents R et P, ceux-ci continueront à faire du surplace.

L'intervenant souligne en outre que dans la réalité, le parquet fédéral a fonctionné en tant qu'interlocuteur de l'OCAM, alors que selon la loi OCAM, ce sont les services de police qui auraient dû remplir ce rôle.

En ce qui concerne la recommandation au sujet de la communication sécurisée, l'intervenant souligne que cette controverse ne date pas d'hier. Il s'agit en effet de la nécessité urgente de mettre en place un réseau sécurisé de communication entre l'OCAM, les services d'appui et les destinataires des évaluations de la menace. L'OCAM ne dispose toutefois que de deux lignes sécurisées, l'une raccordée directement au SGRS et l'autre à la Sûreté de l'État. Dans ce domaine, la Belgique a encore beaucoup à apprendre de ses voisins. L'intervenant souligne que l'article 16 de l'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 prévoit que les documents classifiés « Secret » et « Très secret » doivent être transmis par courrier spécial et sous enveloppe fermée. Mais tant qu'il n'existe pas de système sécurisé, on ne peut pas exiger du législateur qu'il adapte la loi relative à la classification. En effet, cette dernière a également des conséquences pour les contacts avec l'étranger. Les services étrangers n'accepteront jamais que la Belgique fasse transiter des

zullen nooit aanvaarden dat België geclassificeerde stukken over niet-beveiligde of flauw beveiligde lijnen zou laten transiteren.

Een raadslid van het Vast Comité P, wenst als volgt te nuanceren. Men wekt de indruk dat er niet de minste informatie was. De federale procureur heeft de comités P en I informatie gegeven die geheim was, en heeft gezegd dat het om geheime informatie ging. De directeur van het OCAD heeft eveneens geheime informatie verstrekt en erbij gezegd dat ze geheim was.

Waar men het over de contextualisering heeft voor de Veiligheid van de Staat, was er uitwisseling van informatie tussen de politie en de Veiligheid van de Staat. Wat de politie wist, wisten leden van de Veiligheid van de Staat eveneens. De Veiligheid van de Staat neemt als deskundige deel aan het gerechtelijk onderzoek. Het is uiterst moeilijk te bepalen in hoeverre deskundigen, die eveneens aan de geheimhoudingsplicht moeten voldoen, bevoegd zijn om met hun hiërarchie te praten.

### C. Repliek

Een commissielid meent dat de antwoorden van de leden van de Vaste comités zowel verhelderend als zeer beangstigend zijn. Ze betreurt opnieuw een « slecht functioneren » te moeten vaststellen. Frappant is dat op verschillende procedureniveaus, zelfs wanneer de diensten wijzen op niet-correcte functioneringswijzen, de leden van die betreffende diensten in volstrekte straffeloosheid lijken te werken. Het is absoluut noodzakelijk dat hetzij de regering, hetzij de wetgever maatregelen treft om de situatie te beveiligen en lekken te bestraffen.

## IV. AANBEVELINGEN

De parlementaire begeleidingscommissies van de Vaste Comités P en I,

na kennis genomen te hebben van het Rapport 2008/01 van de Vaste Comités P en I « betreffende de wijze waarop het OCAD de terreurbedreigingen tijdens de jaarwisseling 2007-2008 heeft geanalyseerd »,

hebben vastgesteld dat, ingevolge de bestaande interpretatie van de van toepassing zijnde wetsbepalingen, er zich een aantal ernstige dysfuncties zouden kunnen voordoen, en dat hierop een ernstige, inhoudelijke, parlementaire controle onmogelijk is.

Om deze reden,

1° onderschrijven de parlementaire begeleidingscommissies de aanbevelingen, geformuleerd door de Vaste Comités P en I;

documents classifiés par des lignes qui ne sont pas sécurisées ou ne le sont que faiblement.

Un conseiller du Comité permanent P, souhaite apporter la nuance suivante. On donne l'impression qu'aucune information n'a circulé. À l'égard des comités P et I, le procureur fédéral a donné des informations couvertes par le secret, mais il a dit que ces informations étaient secrètes. Le directeur de l'OCAM aussi a donné des informations qui étaient couvertes par le secret, mais a dit qu'elles étaient couvertes par le secret.

Là où on parle de la contextualisation pour la Sûreté de l'État, il y a eu un échange d'informations entre la police et la Sûreté de l'État. Ce que la police savait, des membres de la Sûreté de l'État le savaient aussi. La Sûreté de l'État participe à l'enquête judiciaire en tant qu'expert. Il est très difficile de déterminer quel est le pouvoir pour ces experts, qui sont également couverts par le secret, de parler à leur hiérarchie.

### C. Réplique

Un membre de la commission estime que les réponses des membres des comités permanents sont à la fois éclairantes et particulièrement effrayantes. Elle regrette à nouveau de devoir constater des « dysfonctionnements ». Ce qui la frappe est que, à différents niveaux des procédures, même lorsque les services mettent le doigt sur des manières de fonctionner qui ne sont pas correctes, on a l'impression que les membres des services concernés fonctionnent en totale impunité. Il faut absolument que soit le gouvernement, soit le législateur prenne des mesures pour sécuriser les processus sur le terrain et sanctionner les fuites.

## IV. RECOMMANDATIONS

Les commissions parlementaires de suivi des Comités permanents P et R,

après avoir pris connaissance du Rapport 2008/01 des Comités permanents P et R portant sur « la manière dont l'OCAM a analysé les menaces terroristes au moment des fêtes de fin d'année 2007-2008 »,

ont constaté que l'interprétation actuelle des dispositions légales applicables pouvait entraîner de graves dysfonctionnements, rendant ainsi impossible l'exercice d'un contrôle parlementaire sérieux portant sur le fond.

Pour ce motif,

1° les commissions parlementaires de suivi souscrivent aux recommandations formulées par les Comités permanents P et R;

2° gelasten de parlementaire begeleidingscommissies een bijkomend onderzoek naar de reden waarom in dit land niveau 4 van de terrorismedreiging wordt gehandhaafd terwijl onze inlichtingendiensten geen informatie hebben over de reden van deze dreigingsanalyse. Dit onderzoek moet deel uitmaken van de door het Vast Comité I uit te voeren audit van de dienst Veiligheid van de Staat;

3° zijn de parlementaire begeleidingscommissies ervan overtuigd dat wetgevende initiatieven noodzakelijk zijn :

— om aan de Vaste Comités P en I de mogelijkheid te geven om, in bepaalde omstandigheden, toezicht uit te oefenen op de gevallen waarin het geheim van het onderzoek wordt ingeroepen;

— om de embargoprocedure, vervat in de artikelen 11 en 12 van de OCAD-wet, aan te passen opdat elke beslissing tot toepassing van de embargoprocedures zou worden geformaliseerd in een geschreven document, zodat een effectief toezicht vanwege de Vaste Comités P en I mogelijk is en om de bestemmelingen van de OCAD-evaluaties beter te omschrijven;

— om de inlichtingendiensten toe te laten noodzakelijke bijzondere inlichtingenmethodes te gebruiken;

— opdat de Vaste Comités P en I in kennis worden gesteld van de richtlijnen en definiëringen van het ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid;

4° roepen de ministers van Binnenlandse Zaken en/of Justitie op de nodige maatregelen te treffen opdat :

— de tekst van de Omzendbrief COL 12/2005 van 5 oktober 2005 betreffende de Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten inzake de samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat/ Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht en de gerechtelijke overheden aan de parlementaire begeleidingscommissies wordt overgemaakt;

— een evaluatie wordt gemaakt van de wet van 11 maart 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, waarbij inzonderheid de mogelijkheid tot het invoeren van een systeem van declassificatie, buiten de persoon van de initiële classificeerder om, wordt onderzocht. De aanbevelingen van het Vast Comité I in zijn Activiteitenverslag 2006 zijn hierbij een goede leiddraad.

*
* *

2° les commissions parlementaires de suivi ordonnent une enquête complémentaire sur la raison qui a poussé à maintenir le niveau de menace terroriste au niveau 4 dans notre pays alors que nos services de renseignement n'ont aucune information sur ce qui aurait fondé cette analyse de la menace. Cette enquête doit faire partie de l'audit du service de la Sûreté de l'État que doit effectuer le Comité permanent R;

3° les commissions parlementaires de suivi sont convaincues de la nécessité de prendre des initiatives sur le plan législatif :

— pour permettre, dans certaines circonstances, aux Comités permanents P et R d'exercer un contrôle sur des affaires pour lesquelles le secret de l'instruction est invoqué;

— pour modifier la procédure d'embargo, définie aux articles 11 et 12 de la loi OCAM, de manière à ce que chaque décision d'appliquer la procédure d'embargo soit officialisée dans un document écrit, afin de permettre aux Comités permanents P et R d'effectuer un contrôle efficace et de mieux déterminer les destinataires des évaluations de l'OCAM;

— pour permettre aux services de renseignement d'utiliser les méthodes particulières de renseignement nécessaires;

— pour que les Comités permanents P et R soient informés des instructions et des définitions du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité;

4° les commissions parlementaires de suivi appellent les ministres de l'Intérieur et/ou de la Justice à prendre les mesures qui s'imposent :

— pour que l'on transmette aux commissions parlementaires de suivi le texte de la circulaire COL 12/2005 du 5 octobre 2005 relative à la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998, en ce qui concerne la coopération entre la Sûreté de l'État/Service général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées et les autorités judiciaires;

— pour que l'on puisse réaliser une évaluation de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, en analysant en particulier la possibilité d'introduire un système de déclassification à l'usage d'une autre personne que celle qui a décidé initialement de la classification. Les recommandations formulées par le Comité permanent R dans son Rapport d'activités 2006 constituent un bon fil conducteur pour cette évaluation.

*
* *

De aanbevelingen worden eenparig aangenomen door de aanwezige leden.

Het verslag werd eenparig goedgekeurd door de aanwezige leden.

*De rapporteurs,* *De voorzitters,*

Tony VAN PARYS (S).
François-Xavier de DONNEA (K).

Armand DE DECKER(S).
Herman VAN ROMPUY (K).

*
* *

## BIJLAGE

Les recommandations sont adoptées à l'unanimité des membres présents.

Le rapport a été approuvé à l'unanimité des membres présents.

*Les rapporteurs,* *Les présidents,*

Tony VAN PARYS (S).
François-Xavier de DONNEA (Ch).

Armand DE DECKER (S).
Herman VAN ROMPUY (Ch).

*
* *

## ANNEXE

# GEMEENSCHAPPELIJK TOEZICHT VAN HET VAST COMITE P EN HET VAST COMITE I MET BETREKKING TOT HET COÖRDINATIEORGAAN VOOR DE DREIGINGSANALYSE

## RAPPORT 2008/01

# INHOUD

**LIJST MET AFKORTINGEN** 5

**HOOFDSTUK I**
**VOORWERP VAN HET ONDERZOEK** 6

I.1. Algemene situering 6
I.2. In concreto 6

**HOOFDSTUK II**
**GESTELDE ONDERZOEKSVERRICHTINGEN** 8

II.1. Het horen van de directie van het OCAD 8
II.1.1. Algemeen 8
II.1.2. De overhandigde documenten 8
II.1.3. Het relaas van het onderhoud 9
II.2. Een onderhoud met de leiding van de Veiligheid van de Staat 10
II.3. Een onderhoud met de leiding van de Algemene Dienst inlichting en Veiligheid 13
II.4. Een onderhoud met de federaal procureur 14
II.5. Een onderhoud met de directeur-generaal van de Algemene Directie Crisiscentrum 15
II.6. De deelname aan de hoorzitting met de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in de parlementaire begeleidingscommissies I en P 16
II.6.1. De uiteenzetting door de directeur van het OCAD 16
II.6.2. De uiteenzetting door de directeur-generaal van de Algemene Directie Crisiscentrum 17

**HOOFDSTUK III**
**ANALYSE** 18

III.1. Vaststellingen met betrekking tot de wijze waarop het OCAD de terreurbedreigingen tijdens de jaarwisseling 2007-2008 heeft geanalyseerd: de opeenvolgende evaluaties 18
III.1.1. De evaluatie van 12 december 2007 18
III.1.2. De evaluatie van 17 december 2007 18
III.1.3. Gebeurtenissen na 17 december 2007 20
III.2. Vaststellingen met betrekking tot de wijze waarop de politiediensten en de inlichtingendiensten zich van hun rol hebben gekweten naar aanleiding van de terreurbedreigingen tijdens de jaarwisseling 2007-2008 24

III.2.1. De politiediensten 24
III.2.2. De inlichtingendiensten 24

**HOOFDSTUK IV**
**AANDACHTSPUNTEN** 26

IV.1. Het inroepen van een lopend strafrechtelijk vooronderzoek ten aanzien van de Vaste Comités I en P 26
IV.2. De invloed van de Wet van 11 december 1998 op de controle en de toezichtopdrachten van de Vaste Comités I en P 27
IV.3. De toepassing van de Wet van 11 december 1998 28
IV.4. De embargoprocedure van artikel 11 W.OCAD 29
IV.5. De combinatie tussen de embargoprocedure van de artikelen 11 en 12 W.OCAD enerzijds en de embargoprocedure van artikel 44/8 WPA Anderzijds 30
IV.6. De bestemmelingen van de evaluaties van het OCAD 30
IV.7. Schending van het beroepsgeheim 31
IV.8. De 'lijdende rol' van de bestuurlijke overheid bij embargoprocedures afgekondigd door het federaal parket 31
IV.9. Verantwoordelijkheid c.q. aansprakelijkheid 33
IV.10. Het 'enthousiasme' van de politiediensten 33
IV.11. Beveiligde communicatie 34

**HOOFDSTUK V**
**CONLCUSIES** 35

V.1. Met betrekking tot het OCAD 35
V.2. Met betrekking tot de politiediensten 37
V.3. Met betrekking tot de inlichtingendiensten 38
V.4. Uitklaren van de graad van gedetailleerdheid van de uitgewisselde Informatie 38

**HOOFDSTUK VI**
**AANBEVELINGEN** 40

VI.1. Toezicht of toetsing op de gevallen waarin het geheim van het onderzoek wordt ingeroepen 40
VI.2. Controle op de legitimiteit van een welbepaalde classificatie 41
VI.3. De mogelijke gevolgen van de embargoprocedure op de kwaliteit van de dreigingsevaluaties 41
VI.4. Een beveiligd communicatienetwerk 42

# LIJST MET AFKORTINGEN

| | |
|---|---|
| ADCC | Algemene Directie Crisiscentrum van de FOD Binnenlandse Zaken |
| ADIV | Algemene Dienst inlichting en veiligheid |
| AGG | Antiterroristische Gemengde Groep |
| ANG | Algemene Nationale Gegevensbank |
| BOM | Bijzondere opsporingsmethoden |
| B.S. | Belgisch Staatsblad |
| CIV | College voor inlichting en veiligheid |
| FGP | Federale gerechtelijke politie |
| FOD | Federale overheidsdienst |
| K.B. | Koninklijk besluit |
| K.B. Pers | K.B. van 23 januari 2007 betreffende het personeel van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse |
| K.B. OCAD | K.B. van 28 november 2006 tot uitvoering van de Wet betreffende de analyse van de dreiging |
| MCIV | Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid |
| OCAD | Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse |
| OA | Opsporingsafdeling |
| Sv. | Wetboek van Strafvordering |
| SW | Strafwetboek |
| Vast Comité I | Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten |
| Vast Comité P | Vast Comité van Toezicht op de politiediensten |
| 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 |
| W.OCAD | Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging |
| WPA | Wet van 8 december 1992 op het politieambt |
| W.Toezicht | Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse |

# HOOFDSTUK I
# VOORWERP VAN HET ONDERZOEK

## I.1. ALGEMENE SITUERING

In hun plenaire vergadering van 7 januari 2008 hebben de Vaste Comités I en P beslist een toezichtonderzoek te openen naar "*de wijze waarop het OCAD de terreurbedreigingen tijdens de jaarwisseling 2007-2008 heeft geanalyseerd*".

Tevens werd besloten dat in dit kader ook de inlichtingen- en de politiediensten omtrent hun bijdrage zouden worden bevraagd en dit door hun respectievelijk toezichtorgaan.[1]

## I.2. IN CONCRETO

Voor een goed begrip van wat in de volgende hoofdstukken wordt gesteld en ontwikkeld, volgt hierna een samenvattend overzicht van de activiteit van het OCAD in de onderzochte materie en periode.

Reeds op 12 december 2007, stelt Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, verder OCAD, in zijn wekelijkse analyse van de dreiging[2] onder de titel "*Evaluatie van de terroristische dreiging gedurende de eindejaarsperiode/- feesten*" dat de terroristische dreiging als gemiddeld (niveau 2) dient te worden beschouwd en dat op sommige plaatsen er een "*verhoogde waakzaamheid en een fysieke aanwezigheid van de politie aan te raden is*. .Op 17 december 2007 - tijdens of naar aanleiding van een vergadering met en op initiatief van het federaal parket - wordt de dreiging op niveau 4 geëvalueerd vanaf het einde van het Offerfeest (21 december 2007) én enkel voor wat betreft het Brusselse grondgebied (zoals klaarblijkelijk werd meegedeeld op de vergadering, maar niet blijkt uit de evaluatie zelf). Deze evaluatie geschiedt op basis van inlichtingen die **onder embargo worden aangeleverd.** Alhoewel meerdere elementen in de beslissing meespeelden, stelt de directeur van het OCAD nadrukkelijk dat ze eigenlijk ingegeven is door gegevens uit een gerechtelijk onderzoek, nl. informatie over plaats (Brussel), tijd (eindejaar) en middelen van terroristen.

---

1 Deze beslissing werd bij gezamenlijk schrijven van de voorzitters van de Vaste Comités I en P ter kennis gebracht van de heer Herman Van Rompuy, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de heer Armand De Decker, voorzitter van de Senaat, de heer Guy Verhofstadt, Eerste-Minister en voorzitter van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid (MCIV), de heer Patrick Dewael, minister van Binnenlandse Zaken en de heer Jo Vandeurzen, minister van Justitie (brief telkens met referte nr. C/2297/2008/O/Cé-2287/2008 van 7 januari 2008).

2 OCAD/134631/10-100 – VERTROUWELIJK. Dit document werd overhandigd aan de delegatie. Het document draagt geen verwijzing naar de Wet van 11 december 1998.

De embargoprocedure komt er luidens artikel 11 W.OCAD op neer dat inlichtingen, waarvan de federaal procureur meent dat de mededeling ervan aan het OCAD hetzij de strafvordering, hetzij de veiligheid van personen in gevaar kan brengen, enkel worden overgemaakt aan de directeur van het OCAD. De directeur en de federaal procureur beslissen dan samen welke van deze inlichtingen worden opgenomen in de evaluatie en aan welke overheden deze evaluatie vervolgens wordt meegedeeld. Als beide van oordeel zijn dat de inlichtingen onontbeerlijk zijn om voor de bescherming van personen noodzakelijke maatregelen te kunnen nemen, worden deze inlichtingen geïntegreerd in de evaluatie.

Op 22 december 2007 wordt het sedert 12 december 2007 naar de buitenwereld toe geldende niveau 2 opgetrokken tot niveau 3; later die dag, wordt dit niveau 3 op zijn beurt opgetrokken tot niveau 4 (evenwel nog steeds beperkt tot Brussel, althans blijkens de toelichting van de directeur OCAD). Sleutelelement om het dreigingsniveau "openbaar" te maken, is 21 december 2007, datum waarop meerdere huiszoekingen worden verricht en waardoor het argument van het risico op compromittering van het gerechtelijk onderzoek zijn relevantie verliest. Het reeds op 17 december 2007 (onder embargo) ingeschatte niveau 4 (vanaf 21 december 2007) werd hiermee bevestigd, na hernieuwde evaluatie van de situatie.

Tussen 22 december 2007 en 3 januari 2008 zijn er nog verschillende vergaderingen geweest, soms zelfs meerdere dezelfde dag, met het federaal parket en twee vergaderingen met het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid (MCIV) en het College voor inlichting en veiligheid (CIV). Op 30 december 2007 werd door de bevoegde lokale overheden de beslissing getroffen om het vuurwerk op de Brusselse Grote Markt niet te laten plaatsvinden. Op 31 december 2007 werd, mede ingevolgde een aanhouding in Nederland (hoewel nadien bleek dat deze geen verband hielden met het Belgische luik) het niveau 4 behouden.

Op 3 januari 2008 wordt - onder embargo - het dreigingsniveau naar niveau 3 teruggebracht.

Middels evaluatie van 5 maart 2008 werd het niveau van de terroristische dreiging in Brussel verlaagd naar het niveau 2 (gemiddeld).

# HOOFDSTUK II
# GESTELDE ONDERZOEKSVERRICHTINGEN

Binnen dit onderzoek werden verschillende onderzoeksverrichtingen gesteld en werden diverse documenten aan het onderzoeksteam van de Vaste Comités I en P overhandigd.

## II.1. HET HOREN VAN DE DIRECTIE VAN HET OCAD

### II.1.1 ALGEMEEN

De eerste onderzoeksverrichting betrof het horen van de directeur en de adjunct-directeur van het OCAD. De praktische modaliteiten hiervan werden voorbereid tijdens de vergadering van de Vaste Comités I en P van 9 januari 2008[3]. Tijdens deze vergadering werden een aantal onderzoeksvragen opgesteld waarop vanwege de directeur van het OCAD een antwoord werd verwacht. Tevens werd beslist het bezoek daags nadien te laten plaatsvinden. De directeur van het OCAD werd daarvan nog tijdens deze vergadering telefonisch in kennis gesteld. Op 10 januari 2008 hebben de Vaste Comités I en P[4] zich aangeboden bij het OCAD en werden er ontvangen en alsook gedurende het verdere verloop te woord gestaan door de directeur, de heer Jean-Claude Delepière en de adjunct-directeur, de heer Luc Verheyden.

### II.1.2. OVERHANDIGDE DOCUMENTEN

Bij de aanvang van het gesprek overhandigde de directeur van het OCAD de delegatie een aantal documenten, waarvan als meest relevante:
- Een document 'SECRET – Loi du 12 décembre 1998', bestaande uit vijf blz. en houdende een overzicht (aan de hand van een tabel) van vergaderingen waaraan het OCAD heeft deelgenomen en van de gemaakte evaluaties, dit alles onder vermelding van hetzij '*sous embargo*' , hetzij '*hors embargo*';

---

3 De deelnemers aan dit onderzoeksteam waren, voor het Vast Comité P, de vaste leden de heren Frank Schuermans en Gilles L. Bourdoux en de directeur-generaal Dienst Enquêtes P, de heer Henri Berkmoes en voor het Vast Comité I: het vast lid de heer Peter De Smet en de heer Pierre Nivelle, directeur van de Dienst Enquêtes I.

4 De samenstelling van de delegatie: voor het Vast Comité P: de vaste leden de heren Frank Schuermans en Gilles L. Bourdoux en de directeur-generaal Dienst Enquêtes P, de heer Henri Berkmoes en voor het Vast Comité I het vast lid de heer Peter De Smet en de heer Pierre Nivelle, directeur van de Dienst Enquêtes I.

- Een document 'CONFIDENTIEL', nr. OCAM/134631/10-100, van 12 december 2007 met als onderwerp: 'Evaluation hebdomadaire de la menace – Wekelijkse evaluatie van de bedreiging';
- Een document 'DIFFUSION RESTREINTE', nr. OCAM/134915/13 van 19 december 2007, met als onderwerp 'Evaluation de la menace – Fêtes de fin d'année – Evaluation globale de la menace en Belgique' dat werd verspreid aan de Algemene Directie Crisiscentrum (ADCC) en "ter info" aan de voorzitter en de leden van het MCIV, de procureur-generaal te Gent, de federaal procureur, ADCC en de Steundiensten en met als niveau van dringendheid de vermelding 'urgent';
- Een document 'DIFFUSION RESTREINTE' nr. OCAM/135092/110 van 22 december 2007 met als onderwerp 'Evaluation de la menace – Menace d'attentat en Belgique dans le cadre des fêtes de fin d'année', dat werd verspreid aan dezelfde bestemmelingen als hiervoor en met als niveau van dringendheid de vermelding 'flash';
- Een document 'SECRET', nr. OCAM/135090/110, eveneens van 22 december 2007 met als onderwerp 'Evaluation de la menace – Menace d'attentat en Belgique dans le cadre des fêtes de fin d'année', dat werd verspreid aan de voorzitter en de leden van het MCIV, de federaal procureur, ADCC, de Veiligheid van de Staat (VSE), de Algemene Dienst inlichting en veiligheid (ADIV), de FGP Brussel- DIR OPS DR35 en met als niveau van dringendheid 'flash'.;
- Een document 'BEPERKTE VERSPREIDING', nr. OCAD/135199/17 van 31 december 2007 met als onderwerp 'Evaluatie van de dreiging – Aanhoudingen in Nederland', dat werd verspreid aan de voorzitter en de leden van het MCIV, de procureur-generaal te Gent, de federaal procureur, de ADCC en de steundiensten en met als niveau van dringendheid 'flash'.

### II.1.3. RELAAS VAN HET ONDERHOUD

Bij aanvang van het gesprek stelt de directeur dat een tabel werd opgemaakt waarin alle vergaderingen zijn weergegeven waaraan het OCAD heeft deelgenomen, evenals de door OCAD gemaakte evaluaties. Hij licht toe dat deze tabel vermeldt of de (inhoud van de) vergaderingen al dan niet 'onder embargo' staan. Hetzelfde geldt voor de gemaakte evaluaties die eveneens al dan niet 'onder embargo' kunnen staan. Hij overhandigt deze tabel evenals de andere hiervoor opgesomde documenten.

Hij verklaart voorts een aantal gegevens niet te kunnen meedelen omwille van de "embargoprocedure overeenkomstig artikel 11 van de Wet van 10 juli 2006 (W.OCAD)" waartoe in dit dossier werd beslist. Of en hoe deze beslissing werd geformaliseerd is onduidelijk. Feit is dat geen enkel stuk dienaangaande vanwege

---

[5] Dit is de opsporingsafdeling (OA) of "division de recherche" die zich binnen de federale gerechtelijke politie van Brussel toelegt op het terrorisme en extremisme.

het OCAD werd bekomen. De delegatie I en P merkt op dat dit artikel niet kan gebruikt worden of 'tegenstelbaar' is aan de (controleopdracht van) de Vaste Comités I en P, maar stelt dat de directeur zich desgevallend wel zou kunnen beroepen op artikel 24, § 2, 2de lid (voor het Vast Comité P) en artikel 48, § 2, 2de lid (voor het Vast Comité I) van de W.Toezicht dat stelt dat *"De leden van (…) het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (…) zijn verplicht geheimen waarvan zij kennis dragen aan het Vast Comité P (c.q. Vast Comité I) bekend te maken, behalve indien ze betrekking hebben op een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek"*. M.a.w., wanneer het informatie betreft uit een lopend strafrechtelijk vooronderzoek, kan de directeur OCAD zich beroepen op de uitzondering op het principe van de mededelingsplicht, maar is hij daar niet toe verplicht. We komen hier bij de aandachtspunten nog op terug (*infra*, hoofdstuk IV). De directeur van het OCAD verklaart daarop toepassing te maken van zijn zwijgrecht conform de voormelde artikelen van de W.Toezicht. Als reden geeft hij op dat anders handelen het embargo zou ontkrachten.

Tijdens de vergadering werd de tabel waarvan hoger sprake systematisch overlopen om de delegatie van de beide Vaste Comités een inzicht te geven in het verloop van de gebeurtenissen. Verder werd meegedeeld dat de nieuw aangeworven analisten hun activiteiten zouden kunnen aanvatten op 1 februari 2008. Tijdens de belichte periode draaide het OCAD daarentegen op ongeveer 60% van zijn capaciteit (30 van de 50 functies bleken toen te zijn ingevuld).

## II.2. EEN ONDERHOUD MET DE LEIDING VAN DE VEILIGHEIDVAN DE STAAT

Op 24 januari 2008 had een delegatie van het Vast Comité I[6]een onderhoud met de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, de heer Alain Winants, in het bijzijn van diens adjunct, de directeur van de operaties en de directeur van de analysediensten.

Deze verificatie kaderde binnen de door de beide comités noodzakelijk geachte bevraging van de ondersteunende diensten en geschiedde aan de hand van volgende op voorhand meegedeelde verkennende vragenlijst :

1. Heeft de Veiligheid van de Staat aangaande de voormelde dreiging gecommuniceerd met het OCAD? Zo ja, wanneer en op welke wijze? Zo neen, om welke reden niet?
2. Heeft de Veiligheid van de Staat aangaande de voormelde dreiging informatie meegedeeld aan het OCAD? Zo ja, concreet welke (én de oorsprong), op welke wijze en in welke vorm (brute informatie, inlichting, analyse…)? Zo neen, om welke reden niet?
3. Heeft de Veiligheid van de Staat naar aanleiding van de opeenvolgende analyses van het OCAD, zoals bijvoorbeeld deze van 17 december 2007 en 22

---

6 De delegatie was samengesteld uit zijn voorzitter de heer Guy Rapaille, het vast lid de heer Peter De Smet, en de heer Pierre Nivelle, directeur van de Dienst Enquêtes I.

december 2007, terzake de door laatstgenoemde als (zeer) ernstig geëvalueerde bedreiging (een) eigen analyse(s) overeenkomstig de artikelen 7 en 8 W.I&V doorgevoerd? Zo neen, om welke reden niet? Zo ja, welk is hun inhoud en werden zij meegedeeld aan het OCAD (zoniet, om welke reden alsdan)?

Uit de schriftelijke respons[7], inclusief de bij deze gelegenheid overhandigde documenten, en de mondelinge toelichting kan worden afgeleid dat de werking van het OCAD in deze door de Veiligheid van de Staat als volgt werd ervaren:

- Op 17 december 2007 zendt het OCAD aan de Veiligheid van de Staat een als geheim geclassificeerde dreigingsevaluatie met betrekking tot een overeenkomstig artikel 11 W.OCAD onder embargo geplaatst gerechtelijk dossier;[8]
- Op 18 december 2007 in de voormiddag neemt de Veiligheid van de Staat deel aan een vergadering bij de federale politie dienaangaande en 's namiddags aan een tweede vergadering, ditmaal op uitnodiging van het OCAD. ;
- De Veiligheid van de Staat heeft hierna haar buitendiensten extra bevraagd en heeft haar eigen menselijke bronnen gesensibiliseerd, evenwel zonder resultaat;
- Dezelfde achttiende december stuurt de federale politie aan de Veiligheid van de Staat een 'dienstnota' met vermelding 'GEHEIM', houdende de vraag tot mededeling van eventuele bij de Veiligheid van de Staat voorhanden zijnde informatie in verband met (eveneens van de vermelding 'GEHEIM' voorziene) verslagen van een vergadering gehouden op 17 december 2007, waarop de Veiligheid van de Staat, in tegenstelling tot het OCAD, niet uitgenodigd was. Deze documenten bevatten meer en gedetailleerde info betreffende de voordien reeds toegezonden dreigingsevaluatie. De Veiligheid van de Staat verzond, na exploitatie van de aldus ontvangen informatie, zijn antwoord op 19 december 2007 in eerste instantie aan de federaal procureur, in het kader van haar samenwerking met de gerechtelijke autoriteiten;
- Pas op 21 december 2007 zond de Veiligheid van de Staat ook verdere - geclassificeerde - berichten aan het OCAD (met kopie aan de federaal procureur) in antwoord op de dreigingsevaluatie van 17 december 2007. Dit, mede gelet het feit dat de Veiligheid van de Staat op 19 december 2007 vernam dat er m.b.t. de dreiging een opmerkelijk (*sic*) rechtstreeks contact is geweest tussen een buitenlandse inlichtingendienst en het OCAD, waarvan de inhoud tussen 19 en 21 december 2007 het voorwerp uitmaakt van geclassificeerd berichtenverkeer tussen de Veiligheid van de Staat en haar buitenlandse zusterdienst. De administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat laat

---

7 Niet geclassificeerde brief d.d. 24.01.2008, getekend de heer Alain Winants en gericht aan de heer Guy Rapaille, voorzitter van het Vast Comité I.

8 Een kopie van dit document werd door de Veiligheid van de Staat aan het Vast Comité I ter hand gesteld.

opmerken dat een dergelijk contact de wettelijke taken van het OCAD te buiten gaat;[9]

- Daarop ontving de Veiligheid van de Staat op 21 december 2007 vanwege het OCAD een als 'GEHEIM' gekwalificeerde dreigingsevaluatie onder embargo, waarin de uit het buitenland verkregen elementen waren vervat, waarin het niveau 4 werd behouden en waarin de vraag werd gesteld of tot beperkte verspreiding[10] (desnoods in gemoduleerde vorm) mocht worden overgegaan. Op zelfde datum verspreidde het OCAD dan aan de voorzitter van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid, aan de minister van Binnenlandse Zaken, aan de minister van Justitie, aan de federaal procureur en aan de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat een als geheim geclassificeerde 'embargo' dreigingsevaluatie niveau 4 zonder bekendmaking van de uit het buitenland afkomstige inlichtingen;
- Door het OCAD werden onder meer aan de Veiligheid van de Staat twee dreigingsevaluaties d.d. 22 december 2007 toegezonden. De eerste evaluatie 'beperkte verspreiding' verhoogde het dreigingsniveau naar 3 (onder meer ingevolgde *on-line* informatie ontvangen van de Veiligheid van de Staat) ten opzichte van de plaatsen geciteerd in vorige evaluaties. Een tweede geclassificeerde (doch zonder embargo) evaluatie dreef het niveau van de dreiging nogmaals op, nu naar 'zeer ernstig' en dit tot het einde van het jaar;
- Op 24 december 2007 werd de informatie van de buitenlandse zusterdienst door de Veiligheid van de Staat integraal aan het OCAD meegedeeld, zij het onder embargo. Een nieuwe geclassificeerde evaluatie van de dreiging door het OCAD volgde op 26 december 2007. Deze hield het niveau op 4;
- Op 30 december 2007 liep er op de fax van de Veiligheid van de Staat een evaluatie 'beperkte verspreiding' vanwege het OCAD binnen die met betrekking tot '*Brussels Airport*' het niveau van de dreiging op 2 bepaalde;
- Op 31 december 2007 richtte de Veiligheid van de Staat twee geclassificeerde berichten aan het OCAD met betrekking tot de informatie afkomstig van de buitenlandse correspondent dat de aanhoudingen in Nederland die dag een zuiver Nederlandse aangelegenheid zouden zijn zonder gevolgen voor België. Hierop volgde op dezelfde datum een evaluatie van het OCAD, waarbij het toenmalige niveau behouden bleef;
- Op 3 januari 2008 wordt door het OCAD onder meer aan de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat een geclassificeerde actualisering van de dreiging overgemaakt, waarin het niveau wordt verlaagd van 4 naar 3 ('zeer ernstig en mogelijk');
- Op 4 januari 2008 richt het OCAD een verzoek 'beperkte verspreiding' aan de Veiligheid van de Staat en aan ADIV om de Nederlandse arrestanten te willen checken in hun databases;

---

9 Verder in dit rapport zal blijken dat het OCAD een valabele uitleg kan geven omtrent dit uitzonderlijk rechtstreeks contact dat er trouwens gekomen was op initiatief van de buitenlandse inlichtingendienst.

10 Aan de federaal procureur, de Eerste Minister, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie.

- Volgen op 8 januari 2008 ('beperkte verspreiding'), op 9 januari 2008 ('beperkte verspreiding') en op 11 januari 2008 evaluaties die het dreigingsniveau op 3 behouden.

De Veiligheid van de Staat beklemtoont voortdurend te hebben aangedrongen op het verkrijgen van meer gecontextualiseerde informatie met betrekking tot de oorsprong van de door de federale politie aangeleverde data, teneinde de Veiligheid van de Staat toe te laten hun eigen informatievergaring en analyse te oriënteren. Immers moest zij vaststellen dat haar initiële eigen raadpleging én van haar medewerkers én van haar relaties volstrekt niks hadden opgeleverd, ter bevestiging noch ter ontkrachting van het aangebrachte materiaal. In haar visie werd nooit tegemoetgekomen aan haar volgehouden vraag: zij stelt verstoken te zijn gebleven van elke verduidelijking dienaangaande waardoor voor haar essentiële informatie, zoals de toegang tot de informatie (rechtstreekse of onrechtstreekse bron) of de positie van de gebeurlijke bron t.o.v. het gegeven, niet in aanmerking genomen konden worden om hun eigen bronnen of contacten meer doelgericht te bevragen of te activeren. Elke vraag van harentwege om nadere toelichting desbetreffend werd, *dixit* de Veiligheid van de Staat, gecounterd met de redenen van de embargoprocedure. Bij gebreke aan die door de Veiligheid van de Staat wezenlijk geachte toelichting, stelt zij dat het haar niet mogelijk was pertinente analyses te verrichten. Dit verklaart volgens haar ook waarom de Veiligheid van de Staat in deze geen eigen inlichtingen heeft kunnen overmaken aan het OCAD.

## II.3. EEN ONDERHOUD MET DE LEIDING VAN DE ALGEMENE DIENST INLICHTING EN VEILIGHEID

De ADIV, bij monde van zijn diensthoofd vice-admiraal, de heer Michel Hellemans, en het afdelingshoofd *counter-intelligence*, werd op 23 januari 2008 door het Vast Comité I[11] gehoord op basis van hetzelfde stramien als dit gevolgd naar aanleiding van de *hearing* van de Veiligheid van de Staat.

Deze dienst verwees in eerste instantie naar haar schriftelijke antwoord van 21januari 2008 dat samengevat op het volgende neerkomt :

- De ADIV was in de bedoelde context 'in communicatie' met het OCAD vanaf 18 december 2007, datum waarop aan de dienst de evaluatie van de dreiging in het kader van een onder embargo geplaatst gerechtelijk dossier meegedeeld werd. Nadien heeft de ADIV deelgenomen aan alle vergaderingen waarop de dienst uitgenodigd was;
- Op basis van de gegevens hem verstrekt op 18 december 2007 heeft de ADIV zijn bronnen geactiveerd, maar deze hebben niks kunnen aanreiken omtrent een nakende aanslag in Brussel;

---

11 Vertegenwoordigd door de heren Peter De Smet, vast lid en Pierre Nivelle, directeur van de Dienst Enquêtes I.

- Wel werden vruchteloos gebleken opsporingen uitgevoerd naar een in het dossier vernoemde persoon in het buitenland. Ook heeft het federaal parket op 3 januari 2008 de ADIV bevraagd omtrent een melding, komende uit het buitenland ter zake een aanslag in Brussel. De resultaten daarvan werden op 4 januari 2008 overgemaakt aan het OCAD, aan de federaal procureur en aan de Veiligheid van de Staat, waarop daags nadien én in samenspraak werd geconcludeerd dat het valse inlichtingen betrof. Ten slotte heeft de ADIV ook geantwoord op punctuele vragen vanwege het OCAD tot verifiëring van personen in hun documentatie;
- De ADIV heeft geen analyses geproduceerd omdat de dienst, ten eerste, wegens de embargoprocedure, evenmin situationele herkomstgegevens van de door de federale politie aangebrachte inlichtingen ontvangen had en, ten tweede zich geconfronteerd zag met de vaststelling dat de eigen collecteorganen geen enkele informatie hadden kunnen aanleveren over een imminente terreurdaad in Brussel.

Ook de ADIV stelt – omwille van het embargo – op geen enkel ogenblik sinds de eerste vergadering (d.d. 18 december 2007) context te hebben ontvangen inzake de concrete herkomst van de informatie en derhalve zijn bronnen niet gericht kon activeren. Deze werkwijze ervoer de ADIV als bijzonder contraproductief. Tot op de laatste vergadering (d.d. 21 januari 2008) voorafgaand aan de *hearing* werd daarop nochtans aangedrongen. Het federaal parket stelde volgens het ADIV pas op die vraag te zullen kunnen ingaan op het ogenblik dat "alles geanalyseerd was".

In de marge werd, als reactie op de bemerking dat de heer Nizar Trabelsi[12]en zijn entourage, gelet de feiten waarvoor hij werd veroordeeld, waarschijnlijk toch een permanent objectief is voor de militaire inlichtingendienst, door ADIV opgemerkt dat de dienst in bedoeld gerechtelijk onderzoek inderdaad door het federaal parket als expert aangeduid was, maar dat ADIV sinds de aanhouding van betrokkene over geen elementen meer beschikte dat door die groep militaire doelwitten zouden geviseerd worden.

## II.4. ONDERHOUD MET DE FEDERAAL PROCUREUR

Op 31 januari 2008 had het Vast Comité P[13] een onderhoud met federaal procureur, de heer Johan Delmulle. De bedoeling was in hoofdzaak na te gaan welke relevante informatie door de politiediensten (via het federaal parket)[14] aan het

---

12 In de pers viel de naam van Nizar Trabelsi als betrokken bij het terreuralarm.

13 De delegatie van het Vast Comité P was samengesteld uit de heren Frank Schuermans, vast lid en directeur-generaal van de Dienst Enquêtes P, Henri Berkmoes.

14 Volgens de gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal betreffende het OCAD – addendum Col 9/200 – zijn de politiediensten ontheven van de mededeling aan het OCAD indien de federaal procureur van oordeel is dat in een bepaald dossier de embargoprocedure moet worden toegepast en neemt de federaal procureur of de federaal magistraat die hij daartoe aanduidt rechtstreeks en uitsluitend contact

OCAD werd overgemaakt. De federaal procureur was bereid met het Vast Comité P alle relevante informatie te delen, op voorwaarde dat niets van wat hij meedeelde, gelet op het geheim van het lopende onderzoek en de delicate aard van de verstrekte inlichtingen, zou worden opgenomen in onderhavig verslag. Deze toezegging werd hem gedaan. Het Vast Comité P heeft geen stukken bekomen noch inzage gekregen in bepaalde gerechtelijke akten.

Uit de aan het Vast Comité P verstrekte toelichting blijkt dat de door de politie aan de federaal procureur gecommuniceerde informatie door laatstgenoemde als ernstig en geloofwaardig werd beschouwd en behandeld. Dat was ook de reden waarom het federaal parket, op 17 december 2007, het initiatief nam een vergadering te beleggen met ondermeer het OCAD en de federale politie (vooralsnog zonder de inlichtingendiensten) met de bedoeling hen hiervan op de hoogte te stellen en het OCAD toe te laten dienaangaande een punctuele dreigingsanalyse op te maken in het licht waarvan dan door de FOD Binnenlandse Zaken de nodige (zichtbare en niet-zichtbare) veiligheidsmaatregelen zouden kunnen worden bevolen.

In tegenstelling met de visie van de inlichtingendiensten, is de federaal procureur in deze van oordeel dat hij van in den beginne steeds tijdig, voldoende en voortdurend de Veiligheid van de Staat heeft ingelicht teneinde deze dienst in staat te stellen haar eigen bronnen, zo die er zijn, te raadplegen. De federaal procureur stelt dat hij niet meer kan dan vaststellen dat er van de kant van de Veiligheid van de Staat reactief noch proactief relevante informatie kon verkregen worden.

## II.5. EEN ONDERHOUD MET DE DIRECTEUR-GENERAAL VAN HET CRISISCENTRUM (ADCC)

Op 15 februari 2008 had het Vast Comité P[15] een onderhoud met de heer Jaak Raes, directeur-generaal van de ADCC. Uit dit onderhoud kunnen als voornaamste elementen worden weerhouden:

- De terreurdreiging van het niveau 4 gold wel degelijk alleen voor Brussel-hoofdstad en was eigenlijk zelfs nog meer specifiek gericht naar de Grote Markt en de straten en pleinen die erop uitgaven;
- Over het geheel gesproken is de directeur-generaal zeer tevreden over de evaluaties van het OCAD en beoordeelt hij het geleverde werk kwaliteitsvoller dan dat van de vroegere AGG ;
- De terugkeer naar niveau 3 voor Brussel is gebeurd met een evaluatie van 3 januari 2008.

---

op met de directeur van het OCAD. De Vaste Comités zijn evenwel van mening dat naar de letter van de W.OCAD ook bij een embargo de politie wel degelijk verplicht blijft haar relevante inlichtingen mee te delen aan de directeur van het OCAD.

15 De delegatie van het Vast Comité P was samengesteld uit de heer Frank Schuermans, vast lid.

## II.6. DEELNAME AAN DE HOORZITTING MET DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN JUSTITIE IN DE PARLEMENTAIRE BEGELEIDINGSCOMMISSIES I EN P

Op 15 januari 2008 vond een hoorzitting plaats in aanwezigheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in de parlementaire begeleidingscommissies I en P waarbij de directeur van het OCAD en de directeur-generaal van de ADCC een uiteenzetting gaven over de activiteiten van hun diensten naar aanleiding van de terreurdreiging tijdens de jaarswisseling.

### II.6.1. DE UITEENZETTING DOOR DE DIRECTEUR VAN HET OCAD

De directeur van het OCAD legde tijdens de hoorzitting de nadruk op:

- Het feit dat er naast het aspect van de radicaal islamistische dreiging ook een dreiging was jegens Oostenrijk en Duitsland (met een poging tot aanslag in Duitsland);
- Het feit dat het dreigingsniveau 2 van 12 december 2007 ook werd verdedigd vanuit de defensieve rol van onze strijdkrachten in Afghanistan;
- Een aantal elementen uit het gerechtelijk onderzoek, met name:
    - Informatie over de "middelen" van de terroristen;
    - Informatie over een bepaalde plaats, met name 'Brussel';
    - Informatie over een bepaalde periode, met name het eindejaar.
- Die allen samen met de meer algemene beschikbare informatie hebben geleid tot het vastleggen van een dreigingsevaluatie van het niveau 4 vanaf 21 december 2007;
- Deze evaluatie onder embargo van niveau 4 enkel gold voor Brussel en met **inwerkingtreding** vanaf de gerechtelijke actie van 21 december 2007. Uit de verder door de Vaste Comités bekomen stukken en verhoren blijkt wel degelijk dat het ging om een evaluatie van 17 december 2007 die het niveau 4 afkondigde maar met inwerkingtreding "*vanaf het einde van het ALAID EL KEBIR feest (20/12/2007)*", dus inderdaad vanaf 21 december 2007;
- De redenen om naar niveau 4 te gaan op 22 december 2007 waren dat:
    - De gerechtelijke actie geen 'oplossingen' had aangereikt in de zin van het wegnemen van de dreiging;
    - De gerechtelijke informatie derhalve even relevant bleef;
    - Het gevaar van het uitlekken van het onderzoek (door al te zichtbare bestuurlijke politiemaatregelen) weggevallen was door de in de media gekomen huiszoekingen;
    - Een bijkomende indicatie zich manifesteerde, nl. een sms-actie in bepaalde kringen.

- Het feit dat er op 3 januari 2008 een nieuwe evaluatie van de dreiging is gebeurd waarbij het OCAD heeft beslist tot de verlaging van het dreigingsniveau naar 3 om de volgende redenen:
  - De 'eindejaarsperiode' was te aanzien als beëindigd;
  - Er was een zekere 'destabilisatie' van de Belgische terroristische groepering door de gerechtelijke actie (huiszoekingen…);
  - De arrestaties in Nederland die, hoewel er geen concrete relatie met het Belgisch dossier kan worden aangetoond, toch wees op het bestaan van een context van verhoogd risico in de EU;
- Het OCAD zich niet kan laten leiden door vraagstukken of problemen politiecapaciteit.

### II.6.2. DE UITEENZETTING DOOR DE DIRECTEUR-GENERAAL ADCC

De directeur-generaal van de ADCC legde tijdens de hoorzitting de nadruk op:
- De wettelijke grondslag van zijn handelen, met name het K.B. van 18 april 1988 dat de definitie van 'crisis' geeft;
- Het feit dat de ADCC verschillende punctuele analyses aan het OCAD heeft gevraagd en gekregen ;
- Het specifieke aan deze zaak, met name :
  - De embargoprocedure conform de W.OCAD opgelegd door de federaal procureur;
  - Het soevereine karakter van de beslissing van de directeur van het OCAD en de federaal procureur over 'welke' informatie het OCAD doorgeeft aan de ADCC (en dus de minister van Binnenlandse Zaken);
- De tijdslijn van 18 december 2007 tot 10 januari 2008:
  - Op 18 december 2007: eerste kennisgeving aan ADCC van een dreiging van een terroristische aanslag en dit vanaf 20 december 2007;
  - In de periode van 20 december 2007 tot 3 januari 2008 werden er 4 punctuele analyses door OCAD gemaakt van het niveau 4 en in de periode 20 december 2007 tot 10 januari 2008 3 punctuele analyses van het niveau 3.

# HOOFDSTUK III
# ANALYSE

## III.1. VASTSTELLINGEN MET BETREKKING TOT DE WIJZE WAAROP HET OCAD DE TERREURBEDREIGINGEN TIJDENS DE JAARWISSELING 2007-2008 HEEFT GEANALYSEERD : DE OPEENVOLGENDE EVALUATIES

### III.1.1. DE EVALUATIE VAN 12 DECEMBER 2007

Een 'eerste' evaluatie van 12 december 2007 besluit tot niveau 2 met verhoogde waakzaamheid in de openbare plaatsen. De argumentatie daartoe is terug te vinden in het document OCAD/134631/10-100 en draagt de hoofding 'Vertrouwelijk'. Dit document werd overhandigd aan de delegatie I en P. Het document draagt geen verwijzing naar de Wet van 11 december 1998 en kan dus vrijelijk weergegeven worden.

> *"De eindejaarsperiode betekent voor het islamistisch terrorisme een gunstige gelegenheid om "zachte" doelwitten (commerciële centra, Kerstmarkten, trein- en luchthavens, …) op het oog te hebben.*
> *We herhalen dat in zijn laatste bericht, uitgebracht op 29 november 2007, Ben Laden Europa andermaal heeft gevraagd zijn troepen terug te trekken uit Afghanistan. Ofschoon België niet specifiek is vernoemd in het bericht of in andere berichten van terroristische groeperingen, is het belangrijk in herinnering te brengen dat ook Belgische militairen in zich* (lees: zich in) *Afghanistan bevinden.*
> *Tijdens de eindejaarsperiode acht het OCAD de terroristische dreiging als* ***gemiddeld (niveau 2***[16]***).*** *Op sommige plaatsen, zoals deze die hierboven vermeld zijn, is een verhoogde waakzaamheid en een fysieke aanwezigheid van de politie aan te raden."*

### III.1.2. DE EVALUATIE VAN 17 DECEMBER 2007

Op 17 december 2007, datum waarop er een vergadering OCAD – federaal parket is, vindt er een nieuwe evaluatie plaats waarvan de schriftelijke neerslag als 'geheim' geclassificeerd werd. De Vaste Comités I en P kunnen hiervan nochtans melding maken omdat de directeur van het OCAD daarvoor zijn toestemming gaf

---

16 Vetgedrukt zoals in het document.

tijdens de vergadering van 10 januari 2008 (cf. artikel 10 Classificatiewet van 11 december 1998). Bovendien gaf de federaal procureur aan de delegatie van het Vast Comité P inzage in voormelde evaluatie en ontving het Vast Comité I een kopie van dit document vanwege de Veiligheid van de Staat. Het initiatief om de evaluatie te vragen, kwam van de federaal procureur. *Sensu stricto* staat evenwel hij noch het federaal parket in de W.OCAD vermeld bij de diensten of overheden die dergelijke punctuele evaluatie kunnen vragen aan het OCAD.[17]

Het OCAD besluit op die datum voor Brussel en met ingang van het einde van het Offerfeest tot een evaluatie *'niveau 4' (onder embargo)* op basis van de volgende elementen:[18]

- Een mededeling van Al Zawahiri van 29 november 2007 die oproept te strijden tegen de landen die troepen hebben in Afghanistan;
- ANAPOLIS: het feit dat men spreekt over een *'éradictation d'Israël'* en over ABBAS als zijnde *'un traître'*;
- Het Verdrag van Lissabon (Brussel wordt nog duidelijker het hart van Europa);
- De strategie van Al Qaida die erin bestaat een maximum aantal slachtoffers maken;
- Het gerechtelijk dossier bevat een aantal elementen over een mogelijke dreiging:
    - Eindejaarsperiode.
    - Potentiële plaats = Brussel.
    - Informaties over de potentiële terroristische actiemiddelen.
- Evaluatie-elementen uit de wekelijkse evaluatie van 12 december 2007.

Tijdens het onderhoud met de directie van het OCAD werd door deze gesteld dat het bepalen van het niveau 4 voor meer dan 90%[19] te wijten is aan de elementen die aangereikt werden vanuit één enkele bron, met name het gerechtelijk dossier. Ook in de evaluatie van 17 december 2007 zelf staat vermeld dat de inlichtingen werden aangeleverd door de politie. Er was dus geen ambtshalve aanlevering door de andere ondersteunende diensten. Wat precies deze elementen waren, werd door de directie OCAD niet medegedeeld gelet op de bewuste keuze van de directeur om zich te beroepen op het lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek. Wel deelde hij mee dat het om één bron ging, in de organisatorische betekenis van het woord, maar dat er binnen die dienst meerdere bronnen waren die aan de basis van de verzamelde gegevens in het gerechtelijk dossier liggen. *In casu* was de dienst van herkomst van de informatie, de organisatorische bron m.a.w., de federale gerechtelijke politie van en te Brussel. Tijdens het onderhoud dat het Vast Comité P had met de federaal procureur werd door hem gedetailleerd aangeduid over welke inlichtingen en informatie het in het bijzonder ging. Uit de *hearing* met de federaal procureur is voorts gebleken dat deze informatie/inlichtingen

---

17 Artikelen 8, 2° en 10, §2 en §3 van de W.OCAD.

18 Deze elementen werden tijdens de vergadering van 10 januari 2008 bekomen en blijken bevestigd door de inzage in de evaluatie die de delegatie van het Vast Comité P kreeg tijdens de vergadering met de federaal procureur.

19 Aanvankelijk sprak de directeur van 99%, wat dan herroepen werd tot 90%.

waarover zijn parket beschikte niet alleen als zeer ernstig maar ook als zeer waarschijnlijk werden beoordeeld. Ongetwijfeld heeft ook dit gegeven meegespeeld in het evalueren door het OCAD van het niveau van de dreiging.

De voormelde inlichtingen werden dan door het OCAD geanalyseerd in het licht van data uit de eigen documentatie, aangevuld met de geopolitieke context, meer bepaald de mededelingen gedaan door of namens Al Qaida. De conclusie is bekend.

Deze evaluatie (niveau 4, onder embargo) werd medegedeeld aan de premier, de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, de federaal procureur, de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, het hoofd van de ADIV, de ADCC, de federale politie/DJP/Terro en de FGP Brussel. Naast het feit dat het reeds een gemoduleerde evaluatie betreft, wat blijkt uit de gebruikte verhullende bewoordingen en de verspreiding ervan in een beperkte kring, werd deze evaluatie, zoals hoger reeds aangegeven, als 'geheim' in de zin van de Classificatiewet geclassificeerd. Dit laatste beperkt de kennisname tot hen die beschikken over een veiligheidsmachtiging. Bij gebreke aan inventaris van personen die houder van dergelijke machtiging zijn, is het voor de Comités niet mogelijk om na te gaan of alle bestemmelingen inderdaad over een dergelijke *clearance* beschikken. Deze verplichting rust overigens in de eerste plaats op de verzender en vervolgens de bestemmeling van de informatie.

De directeur van het OCAD verklaart, op vraag van de Comités, dat het een uitdrukkelijke wens[20] was van de federaal procureur om de commissaris-generaal van de federale politie niet in te lichten van de evaluatie gemaakt op 17 december 2007. Specifiek daarnaar bevraagd stelde de federaal procureur dat dit correct is, maar eerder te wijten is aan het feit dat het federaal parket gewoonlijk met de OA3 van de FGP Brussel werkt en dat het zeker geen doelbewuste keuze was de commissaris-generaal ter zake niet in te lichten. Gelet op het feit dat de commissaris-generaal van de federale politie overigens deel uitmaakt van het College voor inlichtingen en veiligheid, zou dat overigens weinig zinvol zijn.

### III.1.3. DE GEBEURTENISSEN NA 17 DECEMBER 2007

Op 19 december 2007 maakt het OCAD een evaluatie (n° OCAM/134915/13) over aan de voorzitter en de leden van het MCIV, de procureur-generaal van Gent, de federaal procureur, de ADCC en de ondersteunende diensten. Hierin wordt het niveau 2 behouden voor het geheel van het land, behalve voor Antwerpen waar niveau 3 geldt ten aanzien van de Turkse en Koerdische gemeenschap.

Wat het islamistisch terrorisme betreft wordt het volgende gesteld: "*En Belgique, nous maintenons le niveau de la menace générale à 2 (moyen) pendant la période concernée avec toutefois la réserve que certains dossiers judiciaires en cours ont fait l'objet d'évaluations particulières adressées aux autorités concernées. Nous sommes dans une période propice à des rassemblements de nombreuses personnes : marchés de Noël, centres*

---

[20] Art. 11 W.OCAD bepaalt inderdaad dat bij een embargoprocedure de directeur van het OCAD en de federaal procureur samen beslissen aan welke overheden de evaluatie wordt meegedeeld.

*commerciaux … Nous recommandons dès lors une vigilance accrue envers ces points attractifs pendant la période 22.12-02.01.*

Deze evaluatie blijft aangehouden tot 22 december 2007. Een bericht komende van een aan het OCAD homologe dienst - een bericht dat louter stelde dat er inlichtingen voorhanden waren bij een andere Europese inlichtingendienst die daartoe gecontacteerd diende te worden - van 19 december 2007 heeft deze analyse niet beïnvloed. Met betrekking tot deze informatie (nl. rechtstreeks contact tussen het OCAD en een buitenlandse inlichtingendienst) verduidelijkte de adjunct-directeur OCAD, dat hij, gelet op het precaire en urgente van de toestand waarin men zich bevond, **zelf** die buitenlandse dienst, zijnde een vreemde inlichtingendienst gecontacteerd heeft. Hij heeft de voorhanden zijnde inlichtingen ontvangen, maar tevens onmiddellijk en uitdrukkelijk gevraagd de inlichtingen ook over te maken aan de Belgische 'zusterorganisatie', zijnde de Veiligheid van de Staat. Dit is blijkbaar ook gebeurd dezelfde dag of minstens op 20 december 2007, vóór de vergadering van het College voor inlichtingen en veiligheid. Daarbij was de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat aanwezig en heeft hij gealludeerd op het eigenaardige karakter van rechtstreekse contacten tussen het OCAD en een buitenlandse inlichtingendienst. Deze buitenlandse inlichtingen werden vervolgens door de Veiligheid van de Staat op 21 december 2007 in het OCAD-circuit gebracht, zij het na vrij langdurige discussies met de directeur van het OCAD inzake de juiste formulering van de inlichtingen met het oog op de verdere verspreiding.

Niet-ingewijden zouden zich vragen kunnen stellen omtrent de *prima facie* op zijn minst eigenaardige handelswijze van de Veiligheid van de Staat waar zij informatie, die het OCAD blijkbaar voordien volledig vrij, doch mondeling van een buitenlandse inlichtingendienst had vernomen toch nog onder embargo plaatst. Het antwoord is evenwel voor de hand liggend: uit de aan het Vast Comité I overgelegde stukken blijkt dat naar aanleiding van de overmaking tussen beide inlichtingendiensten en bij specifieke navraag door de Veiligheid van de Staat daarna, de buitenlandse correspondent zich verzet heeft tegen de verspreiding van deze gegevens. Dienvolgens was de Veiligheid van de Staat gehouden tot naleving van artikel 12, al. 1 W.OCAD. De Veiligheid van de Staat heeft dit middels een gemotiveerd schrijven meegedeeld aan het OCAD. Het federaal parket ontving een kopie van dit schrijven. De derhalve op vraag van de VSE 'gemoduleerde'[21] inlichtingen werden door het OCAD vervolgens opgenomen in een niet-gedateerde doch als geheim geclassificeerde evaluatie OCAD/134074/100 waarbij het niveau 4 werd gehandhaafd. Deze evaluatie werd in samenspraak tussen de directeur van het OCAD en de administrateur-generaal slechts medegedeeld aan de premier, de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, de federaal procureur en de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat. Opmerkelijk is toch dat noch de ADIV, noch enige politiedienst hiervan bestemmeling waren.

Op 22 december 2007, na de huiszoekingen die gebeurden op 21 december 2007 vanaf 05.00 u, werd overgegaan tot een evaluatie 'beperkte verspreiding' niveau 3

---

21 Versta hieronder "gefilterde" informatie.

maar ditmaal zonder embargo. In het bericht n° OCAM/135092/110 van 22 december 2007, gericht aan de voorzitter en de leden van het MCIV, de procureur-generaal te Gent, de federaal procureur, de ADCC en de ondersteunende diensten, wordt gesteld dat de beoordelingselementen vermeld in het bericht van 19 december 2007 behouden blijven maar dat *"une information supplémentaire fournie à l'OCAM nécessite d'augmenter le niveau de la menace. A savoir:*

- *la Sûreté de l'Etat nous informe ce 22/12/2007 à 18h16 qu'une chaîne de SMS circule dans la communauté musulmane de Bruxelles, reprenant une liste de zones 'sensibles' à éviter, dans le cadre de la menace liée à Nizar Trabelsi. Ces messages citent les zones sous surveillance policière telles que reprises dans les médias'.*

*Evaluation de la menace*

*Ce message pourrait confirmer l'existence d'une menace à l'égard des endroit cités dans nos évaluations précédentes.*

*D'autre part, cette situation pourrait engendrer des tensions entre communautés durant la période des fêtes de fin d'année.*

*Dès lors, l'OCAM estime la gravité de la menace comme sérieuse et sa vraissemblance comme possible. Le niveau de la menace est donc de niveau 3."*

Diezelfde dag (22 december 2007) nog wordt overgegaan tot een nieuwe evaluatie niveau 4 middels bericht OCAM/135090/110. Dit document draagt de hoofding "geheim"– Wet 11.12.1998". Het is gericht aan de voorzitter en de leden van het MCIV, de federaal procureur, de ADCC, de Veiligheid van de Staat, de ADIV, de FGP Brussel en de Directeur Operaties van OA3 van deze FGP.

Volgens het OCAD noodzaakten volgende elementen cumulatief tot een verhoging naar niveau 4 tot minstens het einde van het jaar, nu de dreiging als zeer ernstig en zeer waarschijnlijk diende te worden ingeschat gelet :

- de gerechtelijke actie van 21 december 2007 ;
- wegens het embargo niet nader te onthullen inlichtingen die op 22 december 2007 waren verstrekt door een ondersteunende dienst en door het federaal parket.

Vanaf 22 december 2007 volgen meerdere vergaderingen met het federaal Parket en met het MCIV en de ADCC. De Veiligheid van de Staat richt op 24 december 2007 onder toepassing van de embargoprocedure een (overigens bovendien geclassificeerd) schrijven aan het OCAD houdende nadere informatie over een onderzoek in Nederland.

Op tweede Kerstdag volgt andermaal een evaluatie van de dreiging, geclassificeerd als geheim, waarin rekening houdend enerzijds met de door de Veiligheid van de Staat verstrekte informatie en anderzijds met de doormelding door ADCC van een mogelijke bomaanslag in Brussel, alsook met de elementen uit vorige evaluaties. Het niveau van de dreiging wordt behouden op 4.

Op 31 december 2007 wordt het niveau 4 uitdrukkelijk behouden na een evaluatie ten gevolge van de aanhouding van drie personen in Nederland, doorgemeld bij geheim geclassificeerde brief d.d. 31 december 2007 uitgaande van de Veiligheid van de Staat waarbij op gemotiveerde wijze tevens toepassing wordt gevraagd van de embargoprocedure. Hiertoe stelt het OCAD bericht n°

OCAD.135199/17 van het OCAD gericht aan de voorzitter en de leden van het MCIV, de procureur-generaal te Gent, de federaal procureur, de ADCC en de steundiensten:

> *"Via de pers is meegedeeld dat vandaag 3 personen in Nederland zijn aangehouden dewelke verdacht worden op korte termijn aanslagen te willen plegen. Meer bijzonderheden zijn evenwel nog niet vrijgegeven. Het onderzoek loopt.*
> *Evaluatie*
> *Volgens de eerste informatie dewelke het OCAD heeft kunnen bekomen lijken deze aanhoudingen een zuiver Nederlandse aangelegenheid te zijn en zijn er geen repercussies voor België te verwachten. Momenteel zijn er dan ook geen aanwijzingen die het huidige dreigingsniveau (eerder bepaald door het OCAD m.b.t. de eindejaarsperiode) door deze aanhoudingen dient te worden aangepast. M.a.w. deze aanhoudingen hebben geen bindingen met de redenen waarvoor eerdere evaluaties zijn opgesteld.*
> *Uiteraard zal het OCAD van zodra het in de mogelijkheid is u bijkomende informatie overmaken".*

Op 3 januari 2007 wordt, opnieuw onder embargo en nog steeds middels een als geheim geclassificeerd evaluatierapport het niveau teruggebracht op 3. Volgende overwegingen lagen daaraan ten grondslag: de inmiddels verstreken eindejaarsperiode, het destabiliserend effect van de gerechtelijke actie d.d. 21 december 2007 op potentiële daders, niet concreet met België gerelateerde aanhoudingen in Nederland, doch tevens informatie over het voortbestaan van de groepering van wie een aanslag gevreesd werd en de eventuele aanwezigheid van middelen om de aanslag te plegen[22]. Ook uit het onderhoud dat het Vast Comité P had met de federaal procureur blijkt de pertinentie van deze informatie.

In een schrijven 'beperkte verspreiding' d.d. 4 januari 2008 uitgaande van het OCAD en gericht aan de federale politie, de Veiligheid van de Staat, de ADIV en het federaal parket (ten informatieve titel) wordt aan de inlichtingendiensten gevraagd de gegevens van de in Nederland aangehouden verdachten te willen checken in de documentatie.

In de dreigingsactualisatie 'beperkte verspreiding' d.d. 11 januari 2008 en meegedeeld aan het MCIV, de procureur-generaal te Gent, de federaal procureur, de ADCC en de ondersteunende diensten, wordt door OCAD gesteld het niveau te Brussel niet te kunnen verminderen, zodat het derhalve op 3 blijft.

De directeur OCAD stelt uitdrukkelijk dat zijn dienst de evaluaties heeft kunnen verrichten in alle onafhankelijkheid en zonder enige (politieke of andere) druk. Er zijn in het kader van dit dossier geen contacten geweest met Europol, Interpol, ambassades of andere internationale organisaties; enkel met de Spaanse evenknie van het OCAD en een punctueel contact met een buitenlandse inlichtingendienst.

---

[22] Antwoord van de directeur van het OCAD aan Kamerlid de heer De Man tijdens de vergadering van de parlementaire begeleidingscommissie van 15 januari 2008.

## III.2. VASTSTELLINGEN MET BETREKKING TOT DE WIJZE WAAROP DE POLITIEDIENSTEN EN DE INLICHTINGENDIENSTEN ZICH VAN HUN ROL HEBBEN GEKWETEN NAAR AANLEIDING VAN DE TERREURBEDREIGINGEN TIJDENS DE JAARWISSELING 2007-2008

### III.2.1. DE POLITIEDIENSTEN

Conform de initiële krijtlijnen van het onderzoek, alsook in het licht van het onderhoud dat het Vast Comité P had met de federaal procureur, hebben de Vaste Comités beslist geen afzonderlijk onderhoud te hebben met de politiediensten, in het bijzonder met de FGP Brussel omdat duidelijk is dat de FGP zich kon en zou beperken tot de doorverwijzing naar het federaal parket gezien het lopend gerechtelijk onderzoek. Dit werd overigens met zo veel woorden ook door de federaal procureur beaamd. Voor zover het Vast Comité P dus kon nagaan en gezien de ontstentenis van tegenindicaties, lijkt de federale politie zich op een behoorlijke wijze van haar taak jegens het OCAD te hebben gekweten. De comités benadrukken dat het voorliggende onderzoek niet tot voorwerp had een onderzoek te doen naar de concrete informatiestroom vanuit de politie, de wijze waarop de politie haar informatie heeft verzameld, de analyse door de politie van deze informatie, de volledigheid van de overgemaakte informatie en de *relais* met het federaal parket. Vooreerst ligt *hic et nunc* zelfs geen vermoeden van disfunctie voor in dit verband, zodat een concrete aanleiding tot een dergelijk nazicht ontbreekt; daarnaast kan nu al gesteld worden dat dergelijk onderzoek thans niet adequaat kan worden gevoerd, gelet het nog hangende gerechtelijke onderzoek en ten slotte valt zo'n toezichtonderzoek buiten het voorliggende kader en buiten de onderhavige procedure. De vaststelling is wel dat alle relevante informatie kennelijk uitsluitend vanuit de politiediensten aan het OCAD is aangebracht.

### III.2.2. DE INLICHTINGENDIENSTEN

Het zij benadrukt dat het functioneren van de inlichtingendiensten *as such* evenmin het voorwerp is geweest was van dit toezichtonderzoek. Maar uiteraard kwam tijdens het belichten van de werking van het OCAD in de marge ook de activiteit van de inlichtingendiensten als ondersteunende dienst in beeld en dit voornamelijk op het vlak van de coöperatie en in veel mindere mate op het vlak van de interne werking. Het Vast Comité I heeft tot nog toe geen indiciën van tegenwerking, van gebrek aan medewerking of bereidheid daartoe, van nonchalance, van deloyauteit of van onverschilligheid kunnen vaststellen. Integendeel bevestigen de beide diensten onafhankelijk van elkaar dat zij betreuren van - naar hun perceptie - essentiële contextuele informatie verstoken te zijn gebleven en dit hun de kans heeft ontnomen om op een meer performante

wijze gestalte te kunnen geven aan wat hun *core-bussines* is, nl. HUMINT[23]. De comités zijn dan ook van oordeel dat de inlichtingendiensten zich in de mate van het mogelijke van hun wettelijke taken lijken te hebben gekweten. Het gegeven dat, naar aanvoelen van de inlichtingendiensten, de voorhanden zijnde middelen, nl. het ten volle laten spelen van hun potentieel, ingevolge het embargo niet optimaal werden benut, vindt zijn oorzaak in een wettelijke belangenafweging, waarvan de gewettigdheid evenwel alhier niet ter onderzoek staat en bovendien vreemd is aan zowel de inlichtingendiensten als aan het OCAD.

Wel gemeen aan de inlichtingendiensten is de eventuele vraag naar de reden waarom de eigen informatieposities (aanhoudend) niets opleverden De federaal procureur heeft hierbij aan de Vaste Comités gesignaleerd dat hij ontgoocheld was over de bijdrage van de Veiligheid van de Staat in dit dossier. Maar deze problematiek behelst de eigen werking van de inlichtingendiensten die, zoals *supra* gesteld desgewenst de opening van een specifiek daarop gericht toezichtonderzoek vergt. Bovendien en nog pertinenter is dat dit in hoofde van de beide comités een volledige voorafgaandelijke inwijding in het betrokken dossier van het federaal parket zou vergen, nu de kennis van de afkomst van de informatie een *conditio sine qua non* zal zijn om tot een behoorlijke aftoetsing en beoordeling van de al dan niet gedane inspanningen van de inlichtingendiensten te kunnen komen. Evenwel beschikken de comités met betrekking tot het federaal parket evident niet over enige bevoegdheid en speelt er in deze het niet-gecontesteerde en onvoorwaardelijke geheim van het onderzoek.

---

23 Human Intelligence, of het werken met menselijke bronnen

# HOOFDSTUK IV
# AANDACHTSPUNTEN

## IV.1. HET INROEPEN VAN EEN LOPEND STRAFRECHTELIJK VOORONDERZOEK T.A.V. DE VASTE COMITÉS I EN P

De artikelen 24, § 2, 2de (voor het Vast Comité P) en 48, § 2, 2de lid (voor het Vast Comité I) van de W.Toezicht stellen : *"De leden van (…) het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (…) zijn verplicht geheimen waarvan zij kennis dragen aan het Vast Comité P (c.q. Vast Comité I) bekend te maken, behalve indien ze betrekking hebben op een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek"*. Deze bepaling geldt ook voor de leden van de politiediensten en inlichtingendiensten. M.a.w., wanneer het informatie betreft uit een lopend strafrechtelijk vooronderzoek **kan** ieder lid van een politiedienst, inlichtingendienst of het OCAD zich beroepen op de uitzondering op het principe van de mededelingsplicht aan de comités. Het artikel is in zeer algemene bewoordingen gesteld en laat aan eender welk lid (van de laagste tot de hoogste in graad en ongeacht hun verantwoordelijkheid in de organisatie) toe een 'kort-op-de-bal'-onderzoek door de Vaste Comités zo goed als onmogelijk te maken. Er is bovendien geen enkele vorm van toetsing voorzien door eender wie. M.a.w., zelfs een volstrekt arbitraire toepassing ervan leidt tot minstens een zware vertraging van een onderzoek door de comités. Moeten wachten op de afronding van het justitieel onderzoek ontdoet het toezichtonderzoek immers van zijn slagkracht en zijn pertinentie.

Het niet meedelen van bepaalde gegevens is, tegen de achtergrond van dit artikel, dan ook een bewuste keuze van de directeur (en zijn adjunct-directeur) van het OCAD en is geen beslissing van de gerechtelijke overheid (*in casu* de federaal procureur) noch kan het dat zijn (althans in de verhouding met de comités). Dit belet natuurlijk niet dat de directeur van het OCAD en de federaal procureur met elkaar afspraken kunnen maken en ook maken over welke informatie zij wensen vrij te geven aan de comités.

Het artikel geldt echter ook in de 'omgekeerde' zin wat betekent dat een lid van een politie- inlichtingendienst of het OCAD die geheimen wèl zou kunnen bekend maken, zonder dat bijvoorbeeld de directeur van het OCAD of de federaal procureur dit zouden kunnen beletten. Het lijkt op zijn zachtst gezegd zeer bevreemdend dat bijvoorbeeld een politieambtenaar dit kan doen zonder het fiat van de federaal procureur. Het zal zich wellicht niet voordoen, maar althans theoretisch lijkt er niet onmiddellijk een verhaal tegen te bestaan.

In onderhavig onderzoek, waarbij het voor een goed en volledig begrip essentieel was dat de comités afschrift, minstens inzage, kregen van alle evaluaties van het OCAD, heeft de keuze van de directie OCAD (waarbij de evaluatie van 17 december 2007 niet werd meegedeeld) *in concreto* voor weinig hinder gezorgd.

Alhoewel de comités vanwege het OCAD geen afschrift van deze evaluatie(s) verkregen, gaf de federaal procureur er tijdens het onderhoud met het Vast Comité P inzage van, terwijl de Veiligheid van de Staat aan het Vast Comité I een integraal afschrift ervan ter hand stelde Maar het had ook anders kunnen lopen, hetgeen zou hebben geleid tot een onverkwikkelijke en ongewenste krachtmeting tussen de comités en de betrokken instanties. Het is evident dat de comités slechts met 'kennis van zaken' kunnen rapporteren en concluderen (ook in het belang van de diensten overigens) in zoverre zij daadwerkelijk over alle relevante documenten kunnen beschikken.

Gelet op de posities in dit kader ingenomen door de federaal procureur en de Veiligheid van de Staat, aan wie zeker geen gebrek aan medewerking aan dit toezichtonderzoek kan worden verweten, komt de houding van het OCAD, door zich wel te beroepen op de artikelen 24, § 2, 2de juncto artikel 48, § 2, 2de lid W.Toezicht, alhoewel perfect wettelijk, *de facto* toch niet echt gefundeerd of overtuigend over. De comités stellen zich dienvolgens de vraag of in dit verband toch niet een *overruling*-systeem moet overwogen worden, naar analogie met het bepaalde in de artikelen 24, §2, 3de lid en 48, §2, 3de lid W.Toezicht waar de voorzitter van het respectievelijke comité in laatste instantie oordeelt over het al dan niet moeten bewaren van een geheim omwille van het fysiek gevaar verbonden aan de bekendmaking ervan.

## IV.2. DE INVLOED VAN DE WET VAN 11 DECEMBER 1998 BETREFFENDE DE CLASSIFICATIE EN DE VEILIGHEIDSMACHTIGINGEN, VEILIGHEIDS-ATTESTEN EN VEILIGHEIDSADVIEZEN OP DE CONTROLE EN TOEZICHTSOPDRACHTEN VAN DE VASTE COMITÉS I EN P

De bepalingen van de Classificatiewet van 11 december 1998 (W.C&VM) bemoeilijken ook in dit onderzoek de redactie van een sluitend rapport ten behoeve van het parlement, gezien het ruime aantal geclassificeerde documenten voorkomend in het onderzoek. Artikel 8 van deze wet bepaalt namelijk "*Niemand toegang (*heeft*) tot geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, tenzij hij houder is van een overeenstemmende veiligheidsmachtiging en voor zover de kennisname en de toegang noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn functie of zijn opdracht, onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden*". Artikel 10 W.C&VM bepaalt bovendien dat geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen slechts mogen worden aangewend, zoals bedoeld in artikel 4, **mits toelating** van de auteur van de classificatie of zijn hiërarchische overste of, in de gevallen door de wet bepaald, onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden. M.a.w., zelfs al zouden zij het niet eens zijn met de classificatie, blijven de comités afhankelijk van de toestemming van de dienst van oorsprong (politie, inlichtingendienst of het OCAD) om de geclassificeerde informatie verder te

mogen aanwenden, bijvoorbeeld in een verslag aan het parlement. Artikel 11 W.C&VM voorziet tot slot dat "*De houder van een veiligheidsmachtiging die geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen in de uitoefening van zijn functie op een niet-geëigende wijze aanwendt of laat aanwenden zoals bedoeld in artikel 4, zelfs al is dit het gevolg van nalatigheid, voor zover deze ernstig is, gestraft* (wordt), *met gevangenisstraf van één maand tot vijf jaar en met geldboete van honderd frank tot vijfduizend frank, of met een van die straffen alleen.*[24] Op dit alles voorziet noch de Classificatiewet zelf, noch de organieke wet op de Vaste Comités I en P enige uitzondering, tempering of afwijkingsmogelijkheid.

Deze wetsbepalingen trekken duidelijk de grenzen van de rapportagemogelijkheden aan het parlement en verklaren waarom de comités op bepaalde momenten vaag of minder expliciet moeten blijven.

## IV.3. DE TOEPASSING VAN DE WET VAN 11 DECEMBER 1998 BETREFFENDE DE CLASSIFICATIE EN DE VEILIGHEIDSMACHTIGINGEN, VEILIGHEIDSATTESTEN EN VEILIGHEIDSADVIEZEN

Een tweede vraag betreffende de Classificatiewet is of een classificatie van sommige evaluaties (bijvoorbeeld deze van 17 december 2007) wel wettelijk toegelaten was. Immers kan slechts in een classificatie worden ondergebracht, al hetgeen waarvan de niet-geëigende aanwending schade kan toebrengen aan een van de volgende bij artikel 3 W.C&VM, bepaalde belangen, met name :

a) De verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied en van de militaire defensieplannen;
b) De vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten;
c) De inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde;
d) De uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen van België;
e) Het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land;
f) Elk ander fundamenteel belang van de Staat;
g) De veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland;
h) De werking van de besluitvormingsorganen van de Staat;
i) De veiligheid van de personen aan wie, krachtens artikel 104, § 2 Sv. bijzondere beschermingsmaatregelen worden toegekend

---

[24] Nog onverminderd de toepassing van art. 458 SW (algemeen beroepsgeheim) en van art. 64 W.Toezicht (specifiek beroepsgeheim). Bovendien is het zo dat op een dergelijke veroordeling de intrekking van de veiligheidsmachtiging node moet en zal volgen, hetgeen dan ook het einde betekent van het mandaat van het betrokken lid.

Het spreekt voor zich dat het geheim van het onderzoek moet worden gerespecteerd, maar valt het bewaren van dit geheim (of het welslagen van een gerechtelijk onderzoek) onder één van de voormelde noemers? Met veel goede wil zou men de classificatie kunnen verantwoorden door te verwijzen naar "*de inwendige veiligheid van de staat*", maar het blijft geforceerd. Zou immers het niet classificeren de inwendige veiligheid van de staat schade hebben kunnen doen toebrengen? Het antwoord is geenszins voor de hand liggend.

Vraag is ook of aan de aangeleverde inlichtingen reeds het beschermingsniveau "*geheim W. 11.12.1998*" was toegekend door de overheid van oorsprong (en zo ja, of zij daartoe krachtens het K.B. van 24.03.2000 gemachtigd was), hetgeen het OCAD alsdan verplichtte tot eerbiediging van deze classificatie, dan wel of dit beschermingsniveau voor het eerst werd toegekend door het OCAD zelf met het oog op een additionele versterking en vrijwaring van het geheim van het onderzoek. Hoe nobel - en misschien zelfs noodzakelijk ook in de huidige cultuur van lekken , strikt juridisch blijf het een kunstgreep.

Ook blijft de vraag naar de verantwoording van de het niveau van de classificatie. Het niveau "*geheim W. 11.12.1998*" kan immers maar worden toegekend wanneer de niet-geëigende aanwending 'ernstige schade' kan toebrengen aan één van de *supra* vermelde belangen.

## IV.4. DE EMBARGOPROCEDURE VAN ARTIKEL 11 W.OCAD

De directeur van het OCAD wees tijdens het onderhoud op de strikte interpretatie door de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat van het artikel 11 W. OCAD. Hierin wordt de embargoprocedure beschreven en wordt steevast gesproken over de "*directeur van het OCAD*". Voor de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat is de tekst van de wet letterlijk te nemen en wordt met "de directeur" dan ook de directeur *intuitu personae* bedoeld en niet zijn adjunct. De directeur en zijn adjunct menen terecht dat een dergelijke lezing in de praktijk zeer aanzienlijke problemen schept. Gesteld dat de embargoprocedure langdurig loopt of dat er meerdere embargo's lopen dan is het gewoonweg onmogelijk dat deze uitsluitend door de directeur in persoon worden beheerd, want dit zou voor hem een permanentie van 7 dagen op 7, 24 u op 24 u betekenen. Indien deze interpretatie zou aanhouden kan men zich overigens afvragen wat nog de rol is van de adjunct-directeur van het OCAD. Teneinde de heersende onduidelijkheid uit de wereld te helpen, dringt zich een wetswijziging op in die zin dat de adjunct-directeur een volwaardige vervanger van de directeur is, zoals het ook steeds de bedoeling van de wetgever lijkt te zijn geweest.

## IV.5. DE COMBINATIE TUSSEN DE EMBARGOPROCEDURE VAN DE ARTIKELEN 11 EN 12 W.OCAD ENERZIJDS EN DE EMBARGOPROCEDURE VAN ARTIKEL 44/8 WPA ANDERZIJDS

Een gelijktijdige toepassing van de hiervoor vermelde artikelen beperkt de mogelijkheden tot het verspreiden van inlichtingen. Een toepassing van de embargoprocedure op basis van de Wet op het politieambt (WPA) betekent bovendien dat de informatie uit het strafrechtelijk vooronderzoek niet naar de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) kan overgemaakt worden en derhalve ook niet via dat kanaal het OCAD kan of mag bereiken. Deze informatie wordt dan op basis van artikel 6 *juncto* artikel 11 W. OCAD toch aan het OCAD overgemaakt. Men kan zich wel afvragen wat er dient te gebeuren indien er een embargoprocedure op basis van de WPA werd afgekondigd en tegelijk zich de verplichting stelt voor de politiediensten om op grond van artikel 6 W.OCAD alle relevante inlichtingen mee te delen. Beide wetsartikelen lijken tegenstrijdig of toch minstens moeilijk combineerbaar en niet op elkaar afgestemd. In de praktijk kan men er wellicht van uitgaan dat er in die gevallen gewerkt zal worden via het (federaal) parket hoewel de beide embargoprocedures van elkaar verschillen. Deze van de WPA wordt afgekondigd door een lokale magistraat (procureur des Konings, arbeidsauditeur of onderzoeksrechter) in akkoord met de federaal magistraat, terwijl de procedure van de W.OCAD een embargo is uitgaande van de federaal procureur.

## IV.6. DE BESTEMMELINGEN VAN DE EVALUATIES VAN HET OCAD

De directeur van het OCAD stelde dat het een uitdrukkelijke wens was van de federaal procureur om de commissaris-generaal niet in te lichten van de evaluatie gemaakt op 17 december 2007 en waarop beslist wordt tot niveau 4 – onder embargo. Bepaalde ondereenheden (DJP-Terro en FGP Brussel) worden evenwel wèl ingelicht, wat in wezen gezien de hiërarchische structuur en de relevante bepalingen van de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, niet erg logisch is. De federaal procureur stelde echter dat dit niet bewust was gebeurd en dat ook de commissaris-generaal bestemmeling kan/moet zijn van de bedoelde evaluaties. Het lijkt de Vaste Comités inderdaad essentieel dat de commissaris-generaal, als hoogste politieverantwoordelijke van de federale politie en lid van het CIV steeds bestemmeling is van de evaluaties van het OCAD. In het andere geval plaatst men immers de commissaris-generaal in een bijzonder oncomfortabele positie die het hem zeer moeilijk maakt zijn verantwoordelijkheid als chef van de federale politie op te nemen.

Vervolgens hebben de comités vastgesteld dat er soms niet verklaarbare verschillen zitten in de bestemmelingen van de evaluaties van het OCAD. Hoger hebben we gewezen op een belangrijke evaluatie waar plots noch enige politiedienst, noch de ADIV bestemmeling van was, zonder dat concreet kan geduid worden welke verantwoording daarvoor zou bestaan. *Idem dito* voor wat de betrokkenheid van bepaalde diensten betreft in cruciale vergaderingen. De comités weerhouden dit als een aandachtspunt. Indien het OCAD werkelijk de rol van 'inlichtingenkruispunt' wil waarmaken moet het niet alleen de bestemmeling van alle relevante inlichtingen zijn, maar moet het er ook zorg voor dragen dat het zelf uitermate diligent is in het geven van de nodige *feedback* geeft aan de ondersteunende diensten.

## IV.7. SCHENDING VAN HET BEROEPSGEHEIM

De directeur van het OCAD hekelt en stelt zich veel vragen bij wat niet anders kan genoemd worden dan de veelvuldige schendingen van het beroepsgeheim in deze zaak gezien de soms zeer gedetailleerde informatie die via de media wereldkundig werd gemaakt. De federaal procureur deelt kennelijk dezelfde bezorgdheid. Alhoewel deze zaak in dit verband voorzeker geen geïsoleerd geval is, blijft dergelijke vaststelling steeds weer verontrustend, zeker wanneer het bovendien om dergelijke zeer gevoelige informatie gaat. De comités hebben tijdens hun onderzoek alsnog geen pistes ontdekt die tot een tracering van het lek of de lekken zou kunnen leiden.

## IV.8. DE "LIJDENDE ROL" VAN DE BESTUURLIJKE OVERHEID BIJ EMBARGOPROCEDURES AFGEKONDIGD DOOR HET FEDERAAL PARKET

Ingevolge de bepalingen van het embargoartikel 11 W.OCAD is het een soevereine beslissing van de directeur van het OCAD en de federaal procureur welke inlichtingen het OCAD verder doormeldt, o.m. aan het ADCC en dus aan de minister van Binnenlandse Zaken en welke niet. Het behoeft geen betoog dat hier een bijzondere verantwoordelijkheid gelegd wordt bij voormelde magistraten, die in wezen in een rol worden geduwd die niet tot hun 'natuurlijke habitat' behoren.

In dit beslissingsproces aanziet de huidige directeur de stem van de federaal procureur bovendien als doorslaggevend nu deze laatste immers de initiator van de procedure is door elementen van een justitieel onderzoek onder embargo te plaatsen.

De wet biedt geen oplossing voor de situatie waarin de federaal procureur en de directeur van het OCAD het niet eens geraken over de vraag of de inlichtingen al dan niet moeten worden opgenomen of over de vraag naar welke overheden de analyse moet worden toegezonden. Tijdens de voorbereidende werkzaamheden werd gesteld dat i.g.v. een meningsverschil "*het belangenconflict voorgelegd (zal)*

*worden aan de bevoegde ministers, die dan de uiteindelijke beslissing zullen nemen*" (*Gedr. St.*, Kamer, 2005-2006, 2032/1, 24). *In casu* zouden dit de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken moeten zijn. Het verdient aanbeveling deze regeling met zoveel woorden ook in de tekst van de wet op te nemen.

Alhoewel de informatiepositie van de minister van Binnenlandse Zaken door de creatie van het OCAD aanzienlijk is verbeterd, blijft hij (en het ADCC) bij embargoprocedures voor de volle honderd procent afhankelijk van wat hem al dan niet wordt meegedeeld, daar waar hij evident de ultieme verantwoordelijke blijft voor de bestuurlijke politie en handhaving van de openbare orde. Dit plaatst hem geenszins in de meest comfortabele positie bij de uiteindelijke beslissing welke bestuurlijke politie – en andere veiligheidsmaatregelen moeten worden genomen in het kader van de dreiging, nu hij geen zekerheid heeft over alle relevante informatie te beschikken. Het is geen makkelijke evenwichtsoefening tussen gerechtelijke en bestuurlijke belangen. Feit is wel dat de W.OCAD voorziet dat wanneer de directeur van het OCAD en de federaal procureur, respectievelijk de chef van de ondersteunende dienst van oordeel zijn dat de inlichtingen onontbeerlijk zijn om voor de bescherming van personen noodzakelijke maatregelen te treffen, deze inlichtingen moeten geïntegreerd worden in de evaluatie. Bovendien bepaalt de W.OCAD dat bij embargoprocedures uitgaande van de federaal procureur, deze ook mee betrokken wordt bij de beslissing omtrent de door de bevoegde overheden te nemen operationele bestuurlijke maatregelen, waaronder de ingezette (politie)dispositieven.

*In abstracto* moet dan ook worden vastgesteld dat het federaal parket ingevolge het door de W.OCAD in plaats gestelde systeem inzake het voorkomen van terrorisme duidelijk weegt op de invulling van de bestuurlijke beslissingsbevoegdheid. Dit, terwijl het daarentegen enkel de bestuurlijke en politieke overheden zijn die over het welslagen van die preventieve acties verantwoording zullen moeten afleggen aan het parlement en aan de bevolking. Het openbaar ministerie kent geen dergelijke controle en verantwoordingsplicht niet. Meer zelfs, indien het gerechtelijk dossier ooit aan de rechter wordt voorgelegd, betreft zijn oordeel uitsluitend de strafvordering. Of het in die omstandigheden aangewezen is blindelings te vertrouwen op de inschatting door één man of één vrouw in de persoon van de federaal procureur, op wiens schouders een zware last en verantwoordelijk rust, is de vraag. Het uitgewerkte systeem staat ook haaks op de klassieke Belgische staatsstructuur waar gerechtelijke overheden verantwoordelijk zijn voor de strafvordering en bestuurlijke overheden verantwoordelijk zijn voor de bestuurlijke maatregelen en de openbare orde.

Wat ook het antwoord op deze vragen zij, vastgesteld moet worden dat de impact van de gerechtelijke pijler op het uiteindelijke eindproduct, verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht, in dit dossier quasi totaal was. Maar ook naar de toekomst toe zullen de comités, gezien het in plaats gestelde wettelijk mechanisme, wellicht dikwijls tot dezelfde vaststelling komen. *In casu* is voorts, zoals de directeur van het OCAD het stelde, naar een balans gezocht tussen de eisen van het gerechtelijk onderzoek en deze inzake openbare orde en preventieve politie. De vraag is natuurlijk wie dit evenwicht uiteindelijk bepaald

heeft. Uit de voorhanden zijnde documenten blijkt dat dit geschiedde middels samenspraak tussen de directeur van het OCAD en de federaal procureur en dat vanaf 18 december 2007 de leden van het Ministerieel College voor inlichtingen en veiligheid werden ingelicht. Hoe dan ook, moet goed voor ogen gehouden worden dat "als er iets mis is gelopen" m.b.t. de te nemen beschermende maatregelen de eerste verantwoordelijke de ministers van Binnenlandse Zaken en/of Justitie zijn en niet het OCAD en/of de federaal procureur.

## IV.9. VERANTWOORDELIJKHEDEN C.Q. AANSPRAKELIJKHEID

De directeur van het OCAD stelt dat hij zich niet kan ontdoen van de indruk dat het OCAD meer en meer als eindverantwoordelijk orgaan wordt gezien, niet alleen voor de analyse van de dreiging, wat logisch is, maar ook voor de daaraan gekoppelde beveiligingsmaatregelen, wat het niet is. Artikel 8, 2° en 8, 3° W.OCAD bepalen immers dat de taak van het OCAD erin bestaat evaluaties uit te voeren die moeten toelaten te oordelen of dreigingen zich kunnen voordoen, die moeten toelaten te oordelen hoe vastgestelde dreigingen evolueren en die moeten toelaten te oordelen welke maatregelen in voorkomend geval noodzakelijk zijn. In de evaluatie moeten dus ook die elementen worden opgenomen die nodig zijn voor het uitstippelen van een adequaat optreden. Meer dan eventueel het suggereren van mogelijke maatregelen, behoort echter niet tot de bevoegdheid van het OCAD.

De directeur van het OCAD vraagt zich tevens af hoe het zit met zijn persoonlijke 'burgerlijke aansprakelijkheid'. M.a.w., wie is er burgerrechtelijk aansprakelijk voor de schade die zou voortvloeien uit een (terroristische) aanslag indien zou blijken dat het dreigingsniveau onvoldoende hoog werd ingeschat? Of ten laste van wie is er burgerrechtelijk verhaal mogelijk voor de schadelijke gevolgen van een daarentegen eventueel te hoog ingeschat dreigingsniveau. Het komt de comités logisch voor dat aan deze hoge ambtenaren wat meer rugdekking dient te worden gegeven. Misschien kan hier inspiratie gevonden worden in de wetgeving op de bijzondere opsporingsmethoden (BOM) waar alvast op strafrechtelijk vlak een strafuitsluitende verschoningsgrond werd voorzien voor de BOM-magistraat die toestaat dat bepaalde misdrijven worden gepleegd. Maar ook op het louter burgerrechtelijke vlak stelt zich de vraag naar aansprakelijkheid. Wellicht kan de orgaantheorie soelaas brengen, maar het valt alleszins op dat de directie van het OCAD op dat vlak "niet gerust is".

## IV.10. HET "ENTHOUSIASME" VAN DE POLITIEDIENSTEN

Zowel uit het onderhoud met de directie van het OCAD als met het onderhoud met de directeur-generaal van de ADCC is gebleken dat voormelde diensten bij wijlen hebben moeten worstelen met de argwaan/ongeloof/gebrek aan

enthousiasme bij de politiediensten om uitvoering te geven aan de maatregelen verbonden met een evaluatieniveau 4.

Daaraan gekoppeld is de vaststelling dat een al te lang aanhouden van een te hoog dreigingsniveau op termijn nefast begint te werken[25], ook al omdat de politiediensten kennelijk dan meer en meer beginnen te twijfelen aan het nut..
Alhoewel het OCAD perfect abstractie kan en mag maken van de voorhanden zijn responscapaciteit- en middelen bij de ordediensten, zijn de beide comités de overtuiging toegedaan dat bij het OCAD een grote verantwoordelijkheidszin dienaangaande heerst. Er is dus voor de politie – en veiligheidsdiensten geen enkele reden om terzake "sceptisch" te zijn. Het is nu vooral zaak om dit scepticisme door voldoende en adequate interne communicatie te overwinnen.

## IV.11. BEVEILIGDE COMMUNICATIE

Nog los van het (uitzonderlijk) feit van de regeringswissel op 21 december 2007 wat maakte dat 'nieuwe' overheden dienden ingelicht te worden maar niet steeds even gemakkelijk bereikbaar waren, stelt de directeur vast dat het probleem van een beveiligde communicatie met die overheden *primo* blijft bestaan maar *secundo* hen blijkbaar niet onmiddellijk alarmeert. Ter zake kan nuttig verwezen worden naar het eerste verslag van de comités betreffende de werking van het OCAD[26], waarbij reeds werd gewezen op de absolute en dringende noodzaak van de indeplaatsstelling van het beveiligd communicatienetwerk. Op het moment van het onderhoud bleek dat het OCAD slechts de beschikking had over één chauffeur die tijdens de terreurdreiging onafgebroken *navettes* deed met de papieren versie van de gemaakte evaluaties.

---

25 Zie ook de tussenkomst van Senator Tony Van Parys tijdens de vergadering van de begeleidingscommissie van 15 januari 2008 die het gevaar benadrukte van een devaluatie van het dreigingsniveau 3.

26 Verslag 2007-1, randnummer 35.

# HOOFDSTUK V
# CONCLUSIES

## V.1. MET BETREKKING TOT HET OCAD

Niets wijst er op dat het OCAD in de onderzochte problematiek niet naar behoren zou hebben gefunctioneerd.

Het moge wel duidelijk zijn dat de comités ingevolge het inroepen door de directie van het OCAD van hun zwijgrecht en ingevolge het geheim van het gerechtelijk onderzoek geen primair zicht hadden op de concrete gerechtelijke detailinformatie die de *trigger* is geweest van het afkondigen van het niveau 4. Nochtans zijn door het polsen van onder meer de gerechtelijke overheid in het kader van een 'willige' informatie-inwiningsprocedure (zonder dat nochtans processen-verbaal of vertrouwelijke verslagen werden ingezien) en van de inlichtingendiensten, inzichten verkregen op basis waarvan, en bij gebreke aan enige indicatie van het tegendeel, tot de afwezigheid van disfuncties in de werking van het OCAD moet worden besloten. Gezien de inhoud van de aan het OCAD meegedeelde informatie komt het de Vaste Comités geenszins onredelijk voor dat door het OCAD punctuele dreigingevaluaties werden opgemaakt met als niveau "4" of "*zeer ernstig*", *t.t.z.*, "*indien blijkt dat de dreiging tegen de persoon, de groepering , of de gebeurtenis die het voorwerp uitmaakt van de analyse ernstig en zeer nabij is*".[27] De comités wensen zich vanuit het comfort van de actuele wetenschap dat er geen aanslag heeft plaatsgevonden, niet te bezondigen aan "*hineininterpretieren*". Naar hun aanvoelen kan van elk redelijk persoon in dezelfde omstandigheden een gelijkaardige beslissing worden verwacht.

De comités hebben **niet** kunnen vaststellen dat het afgekondigd niveau van terreurdreiging zo al niet ingegeven, dan toch minstens beïnvloed was door een politieke agenda, er dus met andere woorden sprake zou zijn geweest van 'politiek' gestuurde inlichtingenverwerking. Evenmin is er ook maar de minste indicatie dat het OCAD zijn analyses en de ermee corresponderende evaluaties in functie van politieke of andere desiderata zou hebben doorgevoerd. Niets wijst er integendeel op dat het OCAD zich niet op een gewetensvolle wijze van zijn taken zou hebben gekweten.

Verschillende randbemerkingen evenwel, zowel eigen aan deze zaak, als eigen aan de W.OCAD dringen zich op:

**1)** In deze heeft het OCAD het moeten stellen met de afwezigheid van elke parallelle informatie, m.a.w. inlichtingen afkomstig vanuit andere diverse

---

[27] Artikel 11, §6 van het K.B. van 20 november 2006 tot uitvoering van de Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, *B.S.*, 1 december 2006.

ondersteunende diensten die vervolgens door het OCAD tegen elkaar en tegen het licht worden gehouden om van daaruit dan tot een multidisciplinaire analyse te komen. Het materiaal werd "*single authority*" aangeleverd. Dit is zonder meer significant want een pertinentietoetsing middels een *cross-check* van de gegevens wordt daardoor onmogelijk. Het OCAD is immers niet toegerust, noch overigens bedoeld, om over te gaan tot eigen operationele controles van aangeleverde inlichtingen. Het OCAD is zelf geen inlichtingendienst en heeft hoogstens onrechtstreeks, nl. via de ondersteunende diensten, vat op de informatievergaring. Een breder extern perspectief ontbrak *in casu* dus.

Eén van de troeven van het OCAD, nl. de productie van wat als een 'competitieve' analyse kan worden betiteld en die weliswaar wordt gevoed, doch uiteindelijk onafhankelijk genomen wordt van de onderscheiden *assesments* van de verschillende aanleverende ondersteunende diensten, kon dus in deze - door de hoger reeds geschetste specifieke omstandigheid - niet worden uitgespeeld. Alles wijst er nochtans op dat het OCAD, niettegenstaande deze handicap, zijn rol zo optimaal als mogelijk heeft trachten in te vullen alhoewel èn de *setting* èn de focus van haar risicovoorspelling *quasi* volkomen werden bepaald door één ondersteunende dienst. Het is een treffende illustratie van hoe de theorie in praktijk niet steeds kan waargemaakt worden.

Dit alles impliceert echter geenszins dat de tussenkomst van het OCAD van generlei nut zou zijn geweest, integendeel. Vooreerst zijn er de eigen analyses van het OCAD, waarbij de aangeleverde *single-side* inlichtingen geflankeerd werden met cruciale randinformatie. Daarnaast heeft het OCAD voor de federaal procureur en voor de federale politie gefunctioneerd als dynamisch aanspreekpunt. Ten slotte betekende het bestaan en het élan van het OCAD voor de aanleverende dienst ook een kritisch en tegelijk dwingend platform dat de nood aan de permanente evaluatie belichaamde.

**2)** Zoals reeds hoger aangehaald kunnen de bewoordingen van de artikelen 11 en 12 W.OCAD in die zin geïnterpreteerd worden (*in casu* door de Veiligheid van de Staat), dat een embargoprocedure enkel de mededeling van de relevante inlichtingen aan de directeur in persoon toelaat, wat meteen betekent dat ook in de schoot van het OCAD weinig tot geen tegenspraak en overleg kan of kon plaatsvinden. Zodoende ontbrak ook een 'intern klankbord'. Het volledige analyse- en beslissingsproces rust immers bij een embargo op de schouders van de directeur (volgens de letter van de wet) en (naar de geest van de wet ook) de adjunct-directeur. Een performante inschakeling van de voorhanden zijnde capaciteit aan analisten binnen het OCAD is dan zeer moeilijk, indien al niet onmogelijk

**3)** Het door het OCAD normaliter gehanteerde rooster voor de evaluatie van de dreiging werd in deze toegepast. Het blijft evenwel de vraag of deze matrix met zijn twee criteria, nl. de ernst en de waarschijnlijkheid, steeds een voldoende en deugdelijke basis kan vormen voor de beoordeling van de dreiging, dan wel naar een meer gesofisticeerde methodologie moet worden uitgekeken. Maar analyse en evaluatie zijn geen exacte wetenschap, noch mathematisch te modelleren.

Bovendien behoeft het geen betoog dat bij elke voorzichtige normale persoon, geplaatst in een terreurcontext, op het vlak van de beoordeling steeds het zekere boven het onzekere zal verkiezen. De directeur van het OCAD heeft er in dit verband herhaaldelijk op gewezen dat in hoofde van het OCAD kan, noch mag verwacht worden dat het zelf de waarachtigheid van het door een ondersteunde dienst aangeleverde materiaal op het terrein controleert. Dit is noch de wettelijke taak van het OCAD, noch heeft het hiervoor de nodige operationele middelen ter beschikking. Door zijn positie als informatieknooppunt kan en moet het OCAD via een vergelijking van de aangedragen inlichtingen tot een aftoetsing en tot een analyse komen. In elk geval is er geen reden om aan te nemen dat het OCAD op een overhaaste, niet gewetensvolle, gemakkelijke of gratuite manier zou zijn tewerk gegaan.

**4)** Waar de directie van het OCAD tijdens het onderhoud met de delegaties I en P meermaals te kennen heeft gegeven dat het bepalen van maatregelen niet tot de opdrachten van het OCAD behoort en het OCAD daar derhalve niet wil in meespelen, moet in de tekst van de evaluatie van 12 december 2007 dan toch worden vastgesteld dat het OCAD uit zijn rol (of de zichzelf opgelegde rol) valt door te poneren dat *"fysieke aanwezigheid van de politie aan te raden is"*. Nog los daarvan is er natuurlijk de vraag wat dit juist betekent ? Er is immers altijd fysieke aanwezigheid van politie. En hoeveel politie (meer) wordt dan bedoeld? Dergelijke vage bemerkingen zijn in een dreigingsevaluatie niet op hun plaats. Zij zijn hen die uiteindelijk de machten op straat moeten (aan)sturen allerminst behulpzaam, en kunnen door hen gepercipieerd worden als een soort 'paraplu'-clausule. De directeur-generaal ADCC stelde evenwel in zijn onderhoud met het Vast Comité P dat hij er geen bezwaar tegen heeft dat het OCAD ook op het gebied van de "te nemen maatregelen" suggesties doet. Het komt de Vaste Comités dan ook voor dat als volgt kan worden geconcludeerd :

- Ofwel doet het OCAD geen uitspraken over te nemen maatregelen en in te zetten machten, hetgeen juridisch de meest correcte houding is ;
- Ofwel doet het OCAD dat wel, maar streeft het ernaar "concreet" te zijn, zodat het een meerwaarde betekent voor degene die verantwoordelijk is voor de zich opdringende maatregelen.

## V.2. MET BETREKKING TOT DE POLITIEDIENSTEN

In de marge van dit punctuele onderzoek naar de werking van het OCAD en naar aanleiding van het onderhoud dat het Vast Comité P had met de federaal procureur, zijn geen elementen naar voor gekomen die erop zouden kunnen wijzen dat de federale politie zich niet op een behoorlijke manier van haar wettelijke verplichtingen jegens het OCAD zou hebben gekweten. De federale politie lijkt prima facie de relevante informatie te hebben doorgegeven aan het OCAD en dit via het federaal parket. De comités benadrukken wel dat zij geen verder onderzoek hebben gedaan naar de concrete informatiestroom vanuit de

politie, de wijze waarop de politie aan haar informatie is geraakt en de relais met het federaal parket. Dit zou desgevallend het voorwerp kunnen zijn van een toekomstig toezichtonderzoek in acht genomen evenwel de beperkingen opgelegd door het actueel lopend gerechtelijk onderzoek. Wel vastgesteld kon worden dat de relevante informatie kennelijk **uitsluitend** vanuit de federale politie bij het OCAD is aangebracht.

## V.3. MET BETREKKING TOT DE INLICHTINGENDIENSTEN

Evenmin heeft het Vast Comité I in hoofde van de inlichtingendiensten kunnen vaststellen dat zij ter zake al dan niet vrijwillig informatie of inlichtingen zouden hebben achtergehouden, waaromtrent een mededelingsverplichting aan het OCAD bestond. Zoals hoger geschetst kon weinig relevants worden doorgegeven. Eenstemmig verantwoorden de Veiligheid van de Staat en de ADIV dit gebrek aan eigen inlichtingenproductie aan het gebrek aan "afkomst"contextualisering van de inlichtingen meegedeeld door de federale politie via het federaal parket, hetgeen volgens hen een gerichte activering van de eigen bronnen verhinderde. Het weze herhaald dat de federaal procureur zich in die stelling niet kan vinden die stelt alle voor de inlichtingendiensten relevante informatie te hebben meegedeeld. Dat er geen informatie kon gegeven worden is naar zijn oordeel het gevolg van het feit dat er blijkbaar geen is en heeft niets van doen moet het beweerde gebrek aan contextualisering.

De comités beschikken over geen elementen die toelaten een standpunt in te nemen in deze discussie, nog los van de vraag of zij wel die bevoegdheid hebben, vermits het toezicht van de comités geen betrekking kan of mag hebben op de gerechtelijke overheden. Het kan alleen maar vaststellen dat er kennelijk wel een verschil in visie bestaat tussen de inlichtingendiensten en het federaal parket wat dit aspect van informatie-uitwisseling betreft. Wel kunnen de comités stellen dat zij geen enkele reden hebben om te twijfelen aan de loyale invulling die de inlichtingendiensten in deze casus aan hun medewerkingsverplichting in hebben willen geven.

## V.4. UITKLAREN VAN DE GRAAD VAN GEDETAILLEERDHEID VAN DE UITGEWISSELDE INFORMATIE

Zoals blijkt uit dit rapport is er toch een verschil in visie tussen de inlichtingendiensten enerzijds en het federaal parket/politiediensten anderzijds omtrent de mate van preciesheid of gedetailleerdheid van de uitgewisselde informatie. Daar waar de inlichtingendiensten van oordeel zijn dat zij slechts volledig en met kennis van zaken hun bronnen kunnen aansturen indien zij over alle gerechtelijke informatie beschikken, ziet de federaal procureur/federale politie dit anders. Zij zijn van oordeel dat niet 'alles', lopende een strafrechtelijk

vooronderzoek kan gegeven worden maar dat een gecontextualiseerde informatie moet toelaten aan de inlichtingendiensten om hetzij datgene aan te leveren waarover ze beschikken, hetzij proactief bepaalde inlichtingeninspanningen te leveren. Een gedachtewisseling rond deze problematiek , los van de concrete casus, tussen de inlichtingendiensten, de politiediensten en de gerechtelijke overheid lijkt hier aangewezen.

# HOOFDSTUK VI
# AANBEVELINGEN

## VI.1. TOEZICHT OF TOETSING OP DE GEVALLEN WAARIN HET GEHEIM VAN HET ONDERZOEK WORDT INGEROEPEN

Wanneer de personeelsleden van het OCAD, maar ook van de politie- of inlichtingendiensten, zich beroepen op een lopend strafrechtelijk vooronderzoek, en dus op het geheim van het onderzoek, om bepaalde inlichtingen niet mee te delen, moeten de comités *de lege lata* hiermee genoegen nemen zonder dat zij over enige controle – of toetsingsmogelijkheid beschikken omtrent de wettelijkheid én de opportuniteit van die bewering. De comités menen echter dat er zich gevallen kunnen voordoen waarbij het zonder meer aanvaarden van een ingeroepen onderzoeksgeheim niet te rechtvaardigen is. Zij denken dan aan situaties waarbij zij het vermoeden of zelfs de stellige indruk hebben dat het geheim van het onderzoek wordt afgewend van zijn doel (met name. de privacy van verdachten garanderen en/of de strafvervolging niet hypothekeren) of waarbij een laattijdige kennisname – namelijk slechts bij de beëindiging van het onderzoek – van de relevante gegevens de parlementaire controle volstrekt onwerkdadig zou maken.

De Vaste Comités verwijzen in dit kader naar het reeds bestaande *overruling*-systeem uit de artikelen 24, § 2, derde lid, en 48, § 2, derde lid W.Toezicht waar de voorzitter(s) van het (de) comité(s) in laatste instantie oordeelt (oordelen) over de mogelijkheid om een geheim dat wordt ingeroepen ter bescherming van de fysieke integriteit van een persoon, te doorbreken.

De Vaste Comités wensen hier te benadrukken dat het doorbreken van het geheim van het onderzoek ten aanzien van hen geenszins betekent dat de strafvordering hierdoor in het gedrang mag of zal komen. De leden van de comités worden immers deelachtig aan dit geheim en zullen hierbij rekening moeten houden bij hun rapportage zowel naar hun parlementaire begeleidingscommissie als naar het grote publiek en dit zolang de finaliteit van het onderzoeksgeheim hiertoe verplicht. Minstens zou de beslissing tot het inroepen van het geheim van het onderzoek zich moeten beperken tot de gerechtelijke overheid, onverminderd de zonet vermelde problematiek die zich dan stelt. Maar op die manier zou toch al vermeden worden dat een lid van een politiedienst, inlichtingendienst of het OCAD zich op dat geheim beroept.

## VI.2. CONTROLE OP DE LEGITIMITEIT VAN EEN WELBEPAALDE CLASSIFICATIE

Net zoals in het geval waar het geheim van het onderzoek zou worden ingeroepen om redenen die vreemd zouden zijn aan de finaliteit ervan of niet proportioneel zou zijn, moet ook inzake de classificatie van stukken en documenten gewaakt worden over de correcte toepassing van de wet, hetgeen evident tevens de mogelijkheid tot corrigerende actie moet inhouden. In de huidige stand van de wetgeving kan enkel vrijblijvend appel worden gedaan aan de verantwoordelijkheidszin van degene van wie de classificatie uitgaat. Elke classificatie, gerechtvaardigd of niet, verhindert weliswaar niet de kennisname van de gegevens door de comités, doch in sommige gevallen wel een gedegen en betekenisvolle rapportage aan hun opdrachtgevers. Daarom komt het de comités voor dat ook zou moeten worden voorzien in een systeem van (desnoods gedeeltelijke) declassificatie, buiten de persoon van de initiële classificeerder om .

De Vaste Comités willen er overigens op wijzen dat het Vast Comité I in zijn *Activiteitenverslag 2006* reeds dezelfde aanbeveling formuleerde.

## VI.3. DE MOGELIJKE GEVOLGEN VAN DE EMBARGOPROCEDURE OP DE KWALITEIT VAN DE DREIGINGSEVALUATIES

De embargoprocedure uit de artikelen 11 en 12 W.OCAD heeft tot gevolg dat de directeur van het OCAD (of eventueel diens adjunct, afhankelijk van de lezing die aan de wet wordt gegeven, cf. hoger) alleen moet instaan voor het evalueren van een dreiging die blijkt uit, *in casu*, gerechtelijke gegevens. Dit is een zeer moeilijke oefening.

De Vaste Comités zijn van oordeel dat deze werkwijze een risico op inefficiëntie inhoudt, nu zij bestaat in het laten rusten van die penibele taak op de schouders van één of twee personen, die - anders dan in de huidige samenstelling van de directie het geval is - niet noodzakelijk supergespecialiseerd zijn in de kennis en de kunde van de dreigingsanalyse op zich. Net daarom heeft de wetgever de directie omkaderd met een heel team van experten in het analyseren van dreigingen. Daarenboven mag er van worden uitgegaan dat wanneer gegevens 'onder embargo' worden aangeleverd, het meestal uiterst belangrijke zaken zal betreffen. En net op dat ogenblik staat de directeur en/of zijn adjunct er alleen voor...

Om die redenen zijn de Vaste Comités eerder voorstander van een systeem waarbij *alle* relevante inlichtingen steeds aan het OCAD worden meegedeeld, waarbij de directeur intern beslist welke personeelsleden (die overigens allen houder zijn van een veiligheidsmachtiging 'zeer geheim' en gehouden zijn tot een eigen beroepsgeheim) worden betrokken bij de analyse van de gevoelige informatie. Na het eigenlijke analysewerk kunnen de directeur en de federaal procureur dan samen beslissen welke gegevens op welke wijze in het

evaluatiedocument worden opgenomen en aan welke overheden dat document wordt overgemaakt. Desnoods krijgt niet elke overheid dezelfde informatie. Dit systeem laat toe gerechtelijke gegevens volledig af te schermen zonder in te boeten op de meerwaarde die het OCAD moet bieden. Hier mag wel gewezen worden op het feit dat er actueel niet steeds een logica lijkt te zitten in de bestemmelingen van de OCAD-evaluaties. Ook hier zou een geschreven leidraad een optie kunnen zijn.

Daarnaast verdient het aanbeveling dat de beslissing tot toepassing van de embargoprocedures van artikelen 11 en 12 W.OCAD zou worden geformaliseerd in een geschreven document. Aangezien het een gezamenlijke beslissing moet zijn van én de directeur van het OCAD én de federaal procureur respectievelijk het hoofd van de aanleverende ondersteunende dienst, valt deze beslissing onder de toezichtbevoegdheid van de Comités. Een geschreven document zet aan tot nog meer responsabilisering enerzijds, anderzijds maakt het te allen tijde een adequate legaliteitscontrole door de Comités mogelijk.

Ten slotte dient ook in de wet expliciet te worden vermeld dat bij onenigheid de bevoegde ministers samen beslissen wat in het evaluatiedocument wordt opgenomen en aan wie dit document wordt overgezonden.

## VI.4. EEN BEVEILIGD COMMUNICATIENETWERK

De Vast Comités herhalen met klem hun eerdere aanbeveling op de absolute en dringende noodzaak van een beveiligd communicatienetwerk tussen het OCAD, de ondersteunende diensten en de bestemmelingen van de dreigingevaluaties.

# CONTROLE CONJOINT DES COMITÉS PERMANENTS P ET R RELATIF À L'ORGANE DE COORDINATION POUR L'ANALYSE DE LA MENACE

## RAPPORT 2008/01

# TABLE DES MATIÈRES

**LISTE DES ABRÉVIATIONS** 5

**CHAPITRE I**
**OBJET DE L'ENQUÊTE** 6

I.1. Contexte général 6
I.2. Concrètement 6

**CHAPITRE II**
**LES DEVOIRS D'ENQUÊTE EXÉCUTÉS** 8

II.1. Audition de la direction de l'OCAM 8
II.1.1. Généralités 8
II.1.2. Documents remis 8
II.1.3. Rapport de l'entretien 9
II.2. Entretien avec la direction de la Sûreté de l'État 10
II.3. Entretien avec la direction du Service général du renseignement et de la sécurité 13
II.4. Entretien avec le procureur fédéral 14
II.5. Entretien avec le directeur général du Centre de crise (DGCC) 15
II.6. Participation a l'audition des ministres de l'Intérieur et de la Justice par les commissions parlementaires de suivi des Comités R et P 16
II.6.1. Exposé du directeur de l'OCAM 16
II.6.2. Exposé du directeur général du Centre de crise (DGCC) 17

**CHAPITRE III**
**ANALYSE** 18

III.1. Constatations relatives à la manière dont l'OCAM a analysé les menaces terroristes au moment des fêtes de fin d'année 2007-2008 : les évaluations successives 18
III.1.1. L'évaluation du 12 décembre 2007 18
III.1.2. L'évaluation du 17 décembre 2007 18
III.1.3. Les événements survenus après le 17 décembre 2007 20
III.2. Constatations relatives à la manière dont les services de police et de renseignement se sont acquittés de leurs tâches dans le cadre des menaces terroristes durant la période des fêtes de fin d'année 2007-2008 24

III.2.1. Les services de police 24
III.2.2. Les services de renseignements 24

**CHAPITRE IV**
**POINTS IMPORTANTS** 26

IV.1. L'invocation d'une instruction pénale en cours à l'égard des Comités permanents R et P 26
IV.2. L'influence de la loi du 11 décembre 1998 sur le contrôle et les missions de contrôle des Comités permanents R et P 27
IV.3. L'application de la loi du 11 décembre 1998 28
IV.4. La procédure d'embargo de l'article 11 de la loi OCAM 29
IV.5. L'application combinée de la procédure d'embargo des articles 11 et 12 de la Loi OCAM, d'une part, et de la procédure d'embargo de l'article 44/8 de la LFP, d'autre part 30
IV.6. Les destinataires des évaluations de l'OCAM 30
IV.7. Violation du secret professionnel 31
IV.8. Le rôle passif de l'autorité administrative lorsque le parquet fédéral décrète la procédure d'embargo 31
IV.9. Responsabilité, civile le cas échéant 33
IV.10. L' « enthousiasme » des services de police 33
IV.11. Communication sécurisée 34

**CHAPITRE V**
**CONCLUSIONS** 35

V.1. Concernant l'OCAM 35
V.2. Concernant les services de police 37
V.3. Concernant les services de renseignement 38
V.4. Désaccord concernant le niveau de détail des informations échangées 38

**CHAPITRE VI**
**RECOMMANDATIONS** 40

VI.1. Contrôle ou vérification en cas d'invocation du secret de l'instruction 40
VI.2. Contrôle de la légitimité d'une classification donnée 41
VI.3. Les conséquences éventuelles de la procédure d'embargo sur la qualité des évaluations de la menace 41
VI.4. Un réseau de communication sécurisé 42

# LISTE DES ABRÉVIATIONS

| | |
|---|---|
| A.R. | Arrêté royal |
| A.R. Pers. | A.R. du 23 janvier 2007 relatif au personnel de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace |
| A.R. OCAM | A.R. du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi relative à l'analyse de la menace |
| BDNG | Banque de données nationale générale |
| CICr. | Code d'instruction criminelle |
| CMRS | Comité ministériel du renseignement et de la sécurité |
| Comité permanent R | Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité |
| Comité permanent P | Comité permanent de contrôle des services de police |
| CP | Code pénal |
| CRS | Collège du renseignement et de la sécurité |
| DGCC | Direction générale Centre de crise du SPF Intérieur |
| DR | Division de recherche |
| GIA | Groupe interforces antiterroriste |
| Loi C&HS | Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité |
| Loi 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 |
| LFP | Loi du 8 décembre 1992 sur la fonction de police |
| Loi OCAM | Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace |
| Loi SR&S | Loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité |
| M.B. | Moniteur belge |
| MPR | Méthodes particulières de recherche |
| OCAM | Organe de coordination pour l'analyse de la menace |
| PJF | Police judiciaire fédérale |
| SGRS | Service général du renseignement et de la sécurité |
| SPF | Service public fédéral |

# CHAPITRE I
# OBJET DE L'ENQUÊTE

## I.1. CONTEXTE GÉNÉRAL

Lors de leur réunion plénière du 7 janvier 2008, les Comités permanents R et P ont décidé d'ouvrir une enquête de contrôle sur « *la manière dont l'OCAM a analysé les menaces terroristes pendant les fêtes de fin d'année 2007-2008* ».

Il a aussi été décidé d'interroger dans ce cadre les services de renseignement et de police quant à leur participation, et ce, par le biais de leur organe de contrôle respectif.[1]

## I.2. CONCRÈTEMENT

Pour une bonne compréhension des chapitres suivants, les activités de l'OCAM en la matière et pour ladite période sont brièvement résumées ci-après.

Le 12 décembre 2007 déjà, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (ci-après dénommé l'OCAM) affirme, dans son analyse hebdomadaire de la menace[2] et sous le titre « *Evaluatie van de terroristische dreiging gedurende de eindejaarsperiode/- feesten* », que la menace terroriste doit être considérée comme moyenne (niveau 2) et qu'en certains endroits, une vigilance accrue et une présence physique de la police sont conseillées. Le 17 décembre 2007 (pendant ou à la suite d'une réunion avec (et initiée par) le parquet fédéral), la menace est évaluée au niveau 4 à partir de la fin de la fête du Sacrifice (le 21 décembre 2007) et uniquement en ce qui concerne le territoire bruxellois (comme ce fut évidemment communiqué lors de la réunion, sans que cela ressorte de l'évaluation même). Cette évaluation se fonde sur des renseignements **fournis sous embargo**. Même si plusieurs éléments ont pesé dans la décision, le directeur de l'OCAM affirme explicitement que celle-ci a en fait été dictée par des données émanant d'une instruction judiciaire, à savoir le lieu (Bruxelles), la période (la fin de l'année) et les moyens des terroristes.

---

1 Un courrier commun des présidents des Comités permanents R et P a porté cette décision à la connaissance de Messieurs Herman Van Rompuy, président de la Chambre des représentants, Armand De Decker, président du Sénat, Guy Verhofstadt, Premier ministre et président du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (CMRS), Patrick Dewael, ministre de l'Intérieur, et Jo Vandeurzen, ministre de la Justice (lettre portant chaque fois la référence n° C/2297/2008/O/Cé-2287/2008 du 7 janvier 2008).

2 OCAM/134631/10-100 – CONFIDENTIEL. Ce document a été remis à la délégation. Il ne porte aucune référence à la loi du 11 décembre 1998.

La procédure d'embargo prévue par l'article 11 de la Loi OCAM dispose que les renseignements, dont le procureur fédéral estime que la communication à l'OCAM peut compromettre l'exercice de l'action publique ou la sécurité des personnes, sont exclusivement transmis au directeur de l'OCAM. Le directeur et le procureur fédéral décident conjointement si et dans quelle mesure les renseignements sont intégrés dans l'évaluation et à quelles autres autorités cette évaluation est ensuite communiquée. Si tous deux estiment que ces renseignements sont indispensables pour prendre des mesures nécessaires à la protection de personnes, ceux-ci sont intégrés dans l'évaluation.

Le 22 décembre 2007, le niveau 2 en vigueur pour le grand public depuis le 12 décembre 2007 est élevé au niveau 3. Plus tard ce même jour, ce niveau est à son tour porté au niveau 4 (toujours limité à Bruxelles, du moins d'après les explications du directeur de l'OCAM). L'élément clé pour rendre « public » le niveau de menace est le 21 décembre 2007, date à laquelle plusieurs perquisitions sont effectuées ; dès lors, l'argument du risque de compromettre l'instruction judiciaire perd toute sa pertinence. Le niveau 4 (à partir du 21 décembre 2007) déjà évalué le 17 décembre 2007 (sous embargo) a ainsi été confirmé, après une nouvelle évaluation de la situation.

Entre le 22 décembre 2007 et le 3 janvier 2008, plusieurs réunions sont organisées, parfois même plusieurs au cours d'une seule journée, l'une avec le parquet fédéral et deux avec le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (CMRS) et le Collège du renseignement et de la sécurité (CRS). Le 30 décembre 2007, les autorités locales compétentes décident d'interdire le feu d'artifice sur la Grand-Place de Bruxelles. Le 31 décembre 2007, le niveau 4 est maintenu, en partie en raison d'une arrestation survenue aux Pays-Bas (même s'il s'est avéré plus tard qu'elle n'avait aucun lien avec le volet belge).

Le 3 janvier 2008, le niveau de menace est ramené (sous embargo) au niveau 3.

À la suite d'une évaluation menée le 5 mars 2008, le niveau de la menace terroriste est abaissé au niveau 2 (moyen) à Bruxelles.

# CHAPITRE II
# LES DEVOIRS D'ENQUÊTE EXÉCUTÉS

Dans le cadre de cette enquête, plusieurs actes ont été posés et différents documents ont été remis à l'équipe d'enquête des Comités permanents R et P.

## II.1. AUDITION DE LA DIRECTION DE L'OCAM

### II.1.1 GÉNÉRALITÉS

Le premier acte d'enquête a été l'audition du directeur et du directeur-adjoint de l'OCAM. Les modalités pratiques en ont été préparées lors de la réunion des Comités permanents R et P du 9 janvier 2008[3]. Au cours de cette réunion, plusieurs questions ont été posées appelant à une réponse de la part du directeur de l'OCAM. En outre, il a également été décidé d'effectuer la visite le lendemain. Le directeur de l'OCAM en a été informé par téléphone lors de cette réunion. Le 10 janvier 2008, les Comités permanents R et P[4] se sont présentés à l'OCAM et ont été reçus par le directeur, M. Jean-Claude Delepière, et le directeur-adjoint, M. Luc Verheyden.

### II.1.2. DOCUMENTS REMIS

Au début de l'entretien, le directeur de l'OCAM a remis à la délégation un certain nombre de documents, dont les plus pertinents sont énumérés ci-après :

- un document « SECRET – Loi du 11 décembre 1998 », composé de cinq pages et offrant un aperçu (au moyen d'un tableau) des réunions auxquelles l'OCAM a participé et des évaluations réalisées, et ce, toujours en mentionnant soit « *sous embargo* », soit « *hors embargo* » ;

---

3 Les participants à cette équipe d'enquête étaient, pour le Comité permanent P, les membres permanents MM. Frank Schuermans et Gilles L. Bourdoux, ainsi que le directeur général du Service d'enquêtes P, M. Henri Berkmoes, et, pour le Comité permanent R, le membre permanent M. Peter De Smet et M. Pierre Nivelle, directeur du Service d'enquêtes R.

4 Composition de la délégation, pour le Comité permanent P : les membres permanents MM. Frank Schuermans et Gilles L. Bourdoux, et le directeur général du Service d'enquêtes P, M. Henri Berkmoes ; et pour le Comité permanent R : le membre permanent M. Peter De Smet et M. Pierre Nivelle, directeur du Service d'enquêtes R.

- un document « CONFIDENTIEL », n° OCAM/134631/10-100, datant du 12 décembre 2007, intitulé : « Évaluation hebdomadaire de la menace – Wekelijkse evaluatie van de dreiging » ;
- un document « DIFFUSION RESTREINTE », n° OCAM/134915/13 datant du 19 décembre 2007, intitulé : « Évaluation de la menace – Fêtes de fin d'année – Évaluation globale de la menace en Belgique », qui a été diffusé à la Direction générale Centre de crise (DGCC) et « pour info » au président et aux membres du CMRS, au procureur général de Gand, au procureur fédéral, à la DGCC et aux services d'appui, avec comme niveau d'urgence la mention « urgent » ;
- un document « DIFFUSION RESTREINTE » n° OCAM/135092/110 datant du 22 décembre 2007, intitulé : « Évaluation de la menace – Menace d'attentat en Belgique dans le cadre des fêtes de fin d'année », qui a été diffusé aux mêmes destinataires que ci-dessus et avec comme niveau d'urgence, la mention « flash » ;
- un document « SECRET », n° OCAM/135090/110, datant également du 22 décembre 2007, intitulé : « Évaluation de la menace – Menace d'attentat en Belgique dans le cadre des fêtes de fin d'année », qui a été diffusé au président et aux membres du CMRS, au procureur fédéral, à la DGCC, à la Sûreté de l'État (SE), au Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), à la PJF Bruxelles - DIR OPS DR3[5], et avec « flash » comme niveau d'urgence ;
- un document « BEPERKTE VERSPREIDING », n° OCAD/135199/17 datant du 31 décembre 2007, intitulé : « Evaluatie van de dreiging – Aanhoudingen in Nederland », qui a été diffusé au président et aux membres du CMRS, au procureur général de Gand, au procureur fédéral, à la DGCC et aux services d'appui, avec « flash » comme niveau d'urgence.

### II.1.3. RAPPORT DE L'ENTRETIEN

Au début de l'entretien, le directeur affirme qu'il dispose d'un tableau où sont mentionnées toutes les réunions auxquelles l'OCAM a participé, ainsi que les évaluations réalisées par cet organe. Il explique que ce tableau indique si les réunions (leur contenu) sont placées ou non « sous embargo ». Il en va de même pour les évaluations réalisées qui peuvent également être placées ou non « sous embargo ». Il remet ce tableau ainsi que les autres documents susmentionnés.

Ensuite, il déclare ne pas pouvoir communiquer un certain nombre de données en raison de la « procédure d'embargo » conformément à l'article 11 de la loi du 10 juillet 2006 (Loi OCAM) », procédure qui a été appliquée dans ce dossier. Il n'a pas été clairement établi si et comment cette décision a été formalisée. Le fait est qu'aucune pièce à cet égard n'a été obtenue de la part de l'OCAM. La délégation R et P fait remarquer que cet article ne peut pas être utilisé ou n'est pas « opposable » (à la mission de contrôle) des Comités permanents R et P. La délégation admet par

[5] Il s'agit de la « division de recherche » (DR) (« opsporingsafdeling » OA) qui s'occupe du terrorisme et de l'extrémisme au sein de la police judiciaire fédérale.

contre que le directeur pourrait le cas échéant invoquer l'article 24, § 2, 2e alinéa (pour le Comité permanent P) et l'article 48, § 2, 2e alinéa (pour le Comité permanent R) de la Loi Contrôle, qui stipulent que « *Les membres de (…) l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (…) sont tenus de révéler au Comité permanent P (ou Comité permanent R, le cas échéant) les secrets dont ils sont dépositaires, à l'exception de ceux qui concernent une information ou une instruction judiciaire en cours* ». En d'autres termes, lorsque les renseignements portent sur une instruction pénale en cours, le directeur de l'OCAM peut se prévaloir de l'exception au principe d'obligation d'informer, mais rien ne l'y oblige. Ce point sera à nouveau abordé dans le chapitre consacré aux questions importantes (*infra*, chapitre IV). Le directeur de l'OCAM déclare appliquer à cet égard son droit au silence conformément aux articles précités de la Loi Contrôle. Il invoque comme motif que tout autre comportement invaliderait l'embargo.

Lors de la réunion, le tableau susmentionné a été systématiquement parcouru afin que la délégation des deux Comités permanents comprenne clairement le déroulement des événements. Ils ont également été informés que les analystes nouvellement engagés commenceraient leurs activités le 1er février 2008. Durant la période concernée, l'OCAM ne fonctionnait qu'à environ 60 % de sa capacité (seuls 30 emplois sur 50 fonctions étaient pourvus).

## II.2. ENTRETIEN AVEC LA DIRECTION DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

Le 24 janvier 2008, une délégation du Comité permanent R[6] s'est entretenue avec l'administrateur général de la Sûreté de l'État, M. Alain Winants, en présence de son adjoint, du directeur des opérations et du directeur des services d'analyse.

Cette vérification s'inscrivait dans le cadre de l'audition des services d'appui jugée nécessaire par les deux Comités. Celle-ci s'est déroulée sur base du questionnaire suivant préalablement communiqué aux différentes parties :

1. La Sûreté de l'État a-t-elle communiqué avec l'OCAM à propos de la menace précitée ? Dans l'affirmative, quand et de quelle manière ? Sinon, pourquoi ?
2. La Sûreté de l'État a-t-elle communiqué à l'OCAM des informations relatives à ladite menace ? Dans l'affirmative, de quelles informations s'agit-il concrètement (et d'où provenaient-elles), de quelle manière et sous quelle forme (information brute, renseignement, analyse…) ? Sinon, pourquoi ?
3. Suite aux analyses successives de l'OCAM (telles que celles du 17 décembre 2007 et du 22 décembre 2007), concernant la menace précitée et évaluée comme (très) sérieuse, la Sûreté de l'État a-t-elle effectué sa (ses) propre(s) analyse(s) conformément aux articles 7 et 8 Loi SR&S ? Sinon, pour quelles raisons ? Si oui, quel en est le contenu ? Ces analyses ont-elles été communiquées à l'OCAM (sinon, pour quelles raisons) ?

---

6 La délégation était composée de son président, M. Guy Rapaille, du membre permanent M. Peter De Smet, et de M. Pierre Nivelle, directeur du Service d'enquêtes R.

De la réponse écrite[7], en ce compris les documents remis à cette occasion, de même que de l'explication orale, il peut être déduit que la Sûreté de l'État a, en l'espèce, perçu le fonctionnement de l'OCAM de la manière suivante :

- Le 17 décembre 2007, l'OCAM envoie à la Sûreté de l'État une évaluation de la menace, classifiée secrète, portant sur un dossier judiciaire placé sous embargo conformément à l'article 11 de la Loi OCAM ;[8]
- Le 18 décembre 2007 au matin, la Sûreté de l'État prend part à une réunion à la police fédérale sur ce sujet. L'après-midi, la Sûreté de l'État participe à une seconde réunion, cette fois sur invitation de l'OCAM ;
- La Sûreté de l'État a ensuite interrogé ses services extérieurs et a sensibilisé ses propres sources humaines, mais sans résultat ;
- Ce même 18 décembre, la police fédérale envoie à la Sûreté de l'État une « note de service » portant la mention « SECRET » et dans laquelle elle demande de lui communiquer toute information éventuellement à la disposition de la Sûreté de l'État concernant les rapports (également pourvus de la mention « SECRET ») d'une réunion organisée le 17 décembre 2007, à laquelle la Sûreté de l'État n'était pas conviée (contrairement à l'OCAM). Ces documents renferment de plus amples détails sur l'évaluation de la menace préalablement envoyée. Après exploitation des informations ainsi reçues, la Sûreté de l'État a envoyé sa réponse le 19 décembre 2007, d'abord au procureur fédéral, dans le cadre de sa collaboration avec les autorités judiciaires ;
- Ce n'est que le 21 décembre 2007 que la Sûreté de l'État a également envoyé d'autres messages (classifiés) à l'OCAM (avec copie au procureur fédéral) en réponse à l'évaluation de la menace du 17 décembre 2007. Et ce, notamment parce que la Sûreté de l'État a appris le 19 décembre 2007 qu'un service de renseignement étranger et l'OCAM ont entretenu, à propos de cette menace, des contacts directs remarquables (*sic*), dont le contenu a fait l'objet d'un échange de messages classifiés entre la Sûreté de l'État et un service homologue étranger, entre le 19 et le 21 décembre 2007. L'administrateur général de la Sûreté de l'État fait remarquer que de tels contacts dépassent la compétence légale de l'OCAM ;[9]
- Sur ce, la Sûreté de l'État a reçu sous embargo, le 21 décembre 2007, de la part de l'OCAM, une évaluation de la menace classifiée « SECRÈTE », contenant les éléments obtenus de l'étranger et maintenant le niveau 4. Ce document posait la question d'une déclassification possible au niveau diffusion restreinte[10] (le cas échéant sous une forme modulée). Ce même jour, l'OCAM diffusait au président du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, au ministre de l'Intérieur, au ministre de la Justice, au procureur fédéral et à

---

7 Courrier non classifié datant du 24/01/2008, signé par M. Alain Winants et adressé à M. Guy Rapaille, président du Comité permanent R

8 La Sûreté de l'État a remis une copie de ce document au Comité permanent R.

9 Il s'avérera plus loin dans ce rapport que l'OCAM peut fournir une explication valable à ce contact direct exceptionnel, qui s'est d'ailleurs déroulé à l'initiative du service de renseignement étranger.

10 Au procureur fédéral, au Premier ministre, au ministre de l'Intérieur et au ministre de la Justice

l'administrateur général de la Sûreté de l'État une évaluation au niveau 4 de la menace. Cette évaluation placée sous embargo et classifiée secrète, ne mentionnait pas les renseignements provenant de l'étranger ;

- Le 22 décembre 2007, l'OCAM envoyait à la Sûreté de l'État deux évaluations de la menace. La première évaluation « diffusion restreinte » portait la menace au niveau 3 (notamment suite à des informations *en ligne* reçues de la Sûreté de l'État) à l'égard des lieux cités dans les évaluations précédentes. La seconde évaluation classifiée (mais sans embargo) portait une nouvelle fois le niveau de la menace à « très sérieux », et ce, jusqu'à la fin de l'année ;
- Le 24 décembre 2007, la Sûreté de l'État communiquait l'intégralité des renseignements fournis par le service homologue étranger à l'OCAM, certes sous embargo. Une nouvelle évaluation classifiée de la menace par l'OCAM suivait le 26 décembre 2007. Elle maintenait le niveau 4 ;
- Le 30 décembre 2007, la Sûreté de l'État recevait sur son fax de la part de l'OCAM une évaluation « diffusion restreinte » qui fixait la menace au niveau 2 pour « *Brussels Airport* » ;
- Le 31 décembre 2007, la Sûreté de l'État adressait deux messages classifiés à l'OCAM concernant les renseignements provenant du correspondant étranger, selon lesquels les arrestations effectuées ce jour-là aux Pays-Bas seraient une affaire purement néerlandaise sans conséquence pour la Belgique. Il s'ensuivit ce même jour une évaluation de l'OCAM, qui maintenait le niveau en vigueur ;
- Le 3 janvier 2008, l'OCAM remettait, notamment à l'administrateur général de la Sûreté de l'État, une actualisation classifiée de la menace, qui abaissait le niveau de 4 à 3 (« très grave et possible ») ;
- Le 4 janvier 2008, l'OCAM adressait une requête « diffusion restreinte » à la Sûreté de l'État et au SGRS les invitant à contrôler les prévenus néerlandais dans leurs bases de données ;
- Le 8 janvier 2008 (« diffusion restreinte »), le 9 janvier 2008 (« diffusion restreinte ») et le 11 janvier 2008, des évaluations maintenaient la menace au niveau 3.

La Sûreté de l'État souligne avoir tout mis en œuvre pour obtenir des informations plus contextualisées quant à l'origine des données fournies par la police fédérale, et ce, afin de pouvoir orienter sa propre collecte d'informations et son analyse. Elle dut en effet constater que sa propre consultation initiale à la fois de ses collaborateurs et de ses contacts n'avait absolument rien donné et n'a pu ni confirmer ni infirmer les informations avancées. Selon la Sûreté de l'État, personne n'a jamais accédé à sa demande persistante : elle affirme être restée privée de tout éclaircissement à cet égard et n'a dès lors pas pu tenir compte d'informations essentielles pour elle (telles que l'accès à l'information (source directe ou indirecte) ou la position de la source éventuelle par rapport au renseignement) dans le but d'interroger ou d'activer ses propres sources ou contacts de manière plus ciblée. Chacune de ses requêtes visant à obtenir de plus amples explications a été, *dixit* la Sûreté de l'État, contrée par les motifs de la procédure d'embargo. Sans ces explications, estimées essentielles par la Sûreté de l'État, celle-ci affirme avoir été dans l'incapacité de réaliser des analyses pertinentes. Ce qui explique également, selon elle, pourquoi la Sûreté de l'État n'a pas pu transmettre la moindre information à l'OCAM.

## II.3. ENTRETIEN AVEC LA DIRECTION DU SERVICE GÉNÉRAL DU RENSEIGNEMENT ET DE LA SÉCURITÉ

Le 23 janvier 2008, le vice-amiral Michel Hellemans, chef du SGRS et le chef de sa division contre-ingérence furent entendus par le Comité permanent R[11], selon le même canevas que celui suivi lors de l'audition de la Sûreté de l'État.

Le SGRS a tout d'abord fait référence à sa réponse écrite du 21 janvier 2008, qui mentionnait en substance ce qui suit :

- Dans le contexte visé, le SGRS était « en communication » avec l'OCAM dès le 18 décembre 2007, date à laquelle le service eut connaissance de l'évaluation de la menace dans le cadre d'un dossier judiciaire placé sous embargo. Plus tard, le SGRS a participé à toutes les réunions auxquelles il était invité ;
- Sur la base des données qui lui ont été remises le 18 décembre 2007, le SGRS a activé ses sources, mais celles-ci n'ont rien pu lui communiquer à propos d'un attentat imminent à Bruxelles ;

[11] Représenté par MM. Peter De Smet, membre permanent, et Pierre Nivelle, directeur du Service d'enquêtes R.

- Les recherches effectuées à l'étranger par le SGRS concernant une personne mentionnée dans le dossier furent vaines. Le 3 janvier 2008, le parquet fédéral a interrogé le SGRS quant à une communication émanant de l'étranger concernant un attentat à Bruxelles. Les résultats ont été transmis, le 4 janvier 2008, à l'OCAM, au procureur fédéral et à la Sûreté de l'État. Le lendemain, après concertation, il fut conclu qu'il s'agissait de fausses informations. Enfin, le SGRS a également répondu à des questions ponctuelles de l'OCAM en vérifiant des données personnelles dans sa documentation ;
- Le SGRS n'a produit aucune analyse parce qu'en raison de la procédure d'embargo, le service ne disposait pas non plus des données concernant l'origine des renseignements fournis par la police fédérale. Il s'est en outre vu confronté au fait que ses propres sources n'avaient pas pu obtenir la moindre information sur un acte de terrorisme imminent à Bruxelles.

Le SGRS déclare également qu'en raison de l'embargo, il n'a pas reçu, à aucun moment à partir de la première réunion (le 18 décembre 2007), la moindre information sur le contexte et la provenance des renseignements. Ce service n'a dès lors pas pu activer ses sources de manière appropriée. Le SGRS estime que cette méthode de travail a été particulièrement contre-productive. Il l'a souligné plusieurs fois jusqu'à la dernière réunion (le 21 janvier 2008) qui a précédé l'audition. Selon le SGRS, le parquet fédéral a affirmé qu'il ne pourrait répondre à cette question que lorsque « tout serait analysé ».

En marge et en réaction à la remarque que M. Nizar Trabelsi[12] et son entourage constituent probablement un objectif permanent pour le service de renseignement militaire, vu les faits pour lesquels il a été condamné, le SGRS a fait remarquer que le service avait en effet été désigné en tant qu'expert par le parquet fédéral dans l'enquête judiciaire visée, mais que depuis l'arrestation de l'intéressé, le SGRS ne disposait plus d'éléments indiquant que ce groupe viserait des objectifs militaires.

## II.4. ENTRETIEN AVEC LE PROCUREUR FÉDÉRAL

Le 31 janvier 2008, le Comité permanent P[13] s'est entretenu avec le procureur fédéral, M. Johan Delmulle. Cette entrevue avait pour principal objectif de vérifier les informations pertinentes que les services de police ont transmises à l'OCAM (par le biais du parquet fédéral)[14].

---

12 La presse mentionna le nom de Nizar Trabelsi comme impliqué dans l'alerte terroriste.

13 La délégation du Comité permanent P était composée de M. Frank Schuermans, membre permanent, et de M. Henri Berkmoes, directeur général du Service d'enquêtes P.

14 Selon la circulaire commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux, relative à l'OCAM (addendum Col 9/200), les services de police sont dispensés de la communication à l'OCAM si le procureur fédéral estime qu'un dossier doit faire l'objet d'une procédure d'embargo et le procureur fédéral ou le magistrat fédéral désigné prend directement ou exclusivement contact avec le directeur de l'OCAM. Les Comités permanents estiment toutefois que selon les termes de la LOI OCAM, la police est toujours tenue de communiquer ses renseignements pertinents au directeur de l'OCAM, même en cas d'embargo.

Le procureur fédéral était disposé à communiquer toutes les informations pertinentes au Comité permanent P, à condition qu'aucune de ces informations n'apparaisse dans le présent rapport. Cette condition était motivée par le caractère secret de l'enquête en cours et par la nature délicate des renseignements fournis. Cette promesse lui fut accordée. Le Comité permanent P n'a obtenu aucune pièce ou information concernant certains actes judiciaires.

Les explications fournies au Comité permanent P ont révélé que les informations communiquées par la police au procureur fédéral étaient considérées et traitées par ce dernier comme sérieuses et crédibles. C'est également pour cette raison que le parquet fédéral a pris l'initiative, le 17 décembre 2007, de convoquer une réunion avec notamment l'OCAM et la police fédérale (provisoirement sans les services de renseignement), dans le but de les en informer et de permettre à l'OCAM de réaliser une analyse ponctuelle de la menace, à la lumière de laquelle le SPF Intérieur aurait pu recommander les mesures de sécurité (visibles et invisibles) nécessaires.

Contrairement à la vision des services de renseignement, le procureur fédéral estime en l'espèce qu'il a, dès le début, informé à temps, suffisamment et constamment la Sûreté de l'État afin de lui permettre de consulter ses propres sources, pour autant que celles-ci existent. Le procureur fédéral déclare qu'il ne peut que constater que la Sûreté de l'État n'a pu lui fournir aucune information pertinente ni de manière réactive ni de manière proactive.

## II.5. ENTRETIEN AVEC LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE DE CRISE (DGCC)

Le 15 février 2008, le Comité permanent P[15] s'est entretenu avec M. Jaak Raes, directeur général de la DGCC. De cet entretien, les éléments principaux suivants peuvent être retenus :

- La menace terroriste de niveau 4 s'appliquait uniquement à Bruxelles-Capitale et portait même plus particulièrement sur la Grand-Place, les rues et les places avoisinantes ;
- Dans l'ensemble, le directeur général est très satisfait des évaluations de l'OCAM ; il estime que le travail fourni est de meilleure qualité que l'ancien GIA ;
- Le retour au niveau 3 pour Bruxelles est lié à une évaluation effectuée le 3 janvier 2008.

[15] La délégation du Comité permanent P était composée de M. Frank Schuermans, membre permanent.

## II.6. PARTICIPATION À L'AUDITION DES MINISTRES DE L'INTÉRIEUR ET DE LA JUSTICE PAR LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DE SUIVI DES COMITÉS R ET P

Le 15 janvier 2008, une audition s'est déroulée en présence des ministres de l'Intérieur et de la Justice au sein des commissions parlementaires de suivi R et P. Au cours de cette audition, le directeur de l'OCAM et le directeur général de la DGCC ont expliqué les activités que leurs services ont déployées à l'occasion de la menace terroriste qui planait lors des fêtes de fin d'année.

### II.6.1. L'EXPOSÉ DU DIRECTEUR DE L'OCAM

Lors de cette audition, le directeur de l'OCAM a mis l'accent sur les points suivants :

- le fait qu'outre l'aspect de la menace islamiste radicale, une autre menace pesait également sur l'Autriche et l'Allemagne (avec une tentative d'attentat en Allemagne) ;
- le fait que le niveau 2 de la menace du 12 décembre 2007 se justifiait également par le rôle défensif de nos forces armées en Afghanistan ;
- un certain nombre d'éléments de l'enquête judiciaire, à savoir :
  - des informations sur les « moyens » des terroristes ;
  - des informations sur un lieu particulier, à savoir « Bruxelles » ;
  - des informations sur une période donnée, à savoir la fin de l'année.
- tous ces points ajoutés aux informations plus générales disponibles ont conduit à placer la menace au niveau 4 à partir du 21 décembre 2007 ;
- cette évaluation sous embargo de niveau 4 s'appliquait uniquement à Bruxelles et **entrait en vigueur** à partir de l'action judiciaire du 21 décembre 2007. Les pièces et auditions obtenues par la suite par les Comités permanents ont bel et bien révélé qu'une évaluation du 17 décembre 2007 annonçait le niveau 4 mais « *à partir de la fin de la fête de l'ALAID EL KEBIR (20/12/2007)* », qui tombe en effet le 21 décembre 2007 ;
- la menace a été portée au niveau 4 le 22 décembre 2007 pour les raisons suivantes :
  - l'action judiciaire n'avait abouti à aucune « solution » permettant de lever la menace ;
  - l'information judiciaire restait dès lors pertinente ;
  - le risque d'ébruitement de l'enquête (à cause de mesures trop visibles de police administrative) avait disparu en raison de perquisitions évoquées dans les médias ;
  - un indice supplémentaire est survenu, à savoir une action SMS dans certains milieux.

- Le fait qu'une nouvelle évaluation de la menace ait été effectuée le 3 janvier 2008, a amené l'OCAM à abaisser la menace au niveau 3 pour les raisons suivantes :
  - la « période de fin d'année » était considérée comme terminée ;
  - l'action judiciaire (perquisitions…) a vraisemblablement « déstabilisé » le groupement terroriste belge ;
  - les arrestations menées aux Pays-Bas ont mis en lumière l'existence d'un contexte de risque accru dans l'UE, bien qu'aucune relation concrète n'a pu être établie avec le dossier belge ;
- l'OCAM ne peut se laisser guider par des problèmes de capacité policière.

### II.6.2. L'EXPOSÉ DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA DGCC

Lors de son audition, le directeur général de la DGCC a mis l'accent sur les points suivants :

- sa compétence légale est fixée par l'A.R. du 18 avril 1988 qui définit le terme « crise » ;
- le fait que la DGCC ait demandé et obtenu plusieurs analyses ponctuelles à l'OCAM ;
- la spécificité de cette affaire, à savoir :
  - la procédure d'embargo imposée par le procureur fédéral conformément à la Loi OCAM ;
  - le caractère souverain de la décision du directeur de l'OCAM et du procureur fédéral quant à la nature des informations que l'OCAM devait transmettre à la DGCC (et donc au ministre de l'Intérieur) ;
- la chronologie des faits pour la période du 18 décembre 2007 au 10 janvier 2008 s'établit comme suit :
  - le 18 décembre 2007, la DGCC a reçu une première notification d'une menace d'attentat terroriste, et ce, à partir du 20 décembre 2007 ;
  - du 20 décembre 2007 au 3 janvier 2008, l'OCAM a réalisé quatre analyses ponctuelles de niveau 4 et, entre le 20 décembre 2007 et le 10 janvier 2008, trois analyses ponctuelles de niveau 3.

# CHAPITRE III
# ANALYSE

## III.1. CONSTATATIONS RELATIVES À LA MANIÈRE DONT L'OCAM A ANALYSÉ LES MENACES TERRORISTES AU MOMENT DES FÊTES DE FIN D'ANNÉE 2007-2008 : LES ÉVALUATIONS SUCCESSIVES

### III.1.1. L'ÉVALUATION DU 12 DÉCEMBRE 2007

Une « première » évaluation effectuée le 12 décembre 2007 fixe la menace au niveau 2 avec une vigilance accrue dans les lieux publics. L'argumentation est exposée dans le document OCAM/134631/10-100 et porte la mention « Confidentiel ». Ce document a été remis à la délégation R et P. Il ne porte aucune référence à la loi du 11 décembre 1998 et peut donc être librement reproduit.

> « *De eindejaarsperiode betekent voor het islamistisch terrorisme een gunstige gelegenheid om "zachte" doelwitten (commerciële centra, Kerstmarkten, trein- en luchthavens…) op het oog te hebben.*
> *We herhalen dat in zijn laatste bericht, uitgebracht op 29 november 2007, Ben Laden Europa andermaal heeft gevraagd zijn troepen terug te trekken uit Afghanistan. Ofschoon België niet specifiek is vernoemd in het bericht of in andere berichten van terroristische groeperingen, is het belangrijk in herinnering te brengen dat ook Belgische militairen in zich* (lire : zich in) *Afghanistan bevinden.*
> *Tijdens de eindejaarsperiode acht het OCAD de terroristische dreiging als* ***gemiddeld (niveau 2[16]).*** *Op sommige plaatsen, zoals deze die hierboven vermeld zijn, is een verhoogde waakzaamheid en een fysieke aanwezigheid van de politie aan te raden.* »[17]

---

16 En gras, comme dans le document.

17 « *Pour le terrorisme islamiste, la période de fin d'année est une occasion favorable pour viser des cibles "faciles" (centres commerciaux, marchés de Noël, gares, aéroports…).*
*Rappelons que dans son dernier message, émis le 29 novembre 2007, Ben Laden a une nouvelle fois demandé à l'Europe de retirer ses troupes d'Afghanistan. Bien que la Belgique ne soit pas spécifiquement citée dans le message ou dans d'autres messages de groupements terroristes, il est important de rappeler que des militaires belges sont également présents en Afghanistan.*
*Durant la période de fin d'année, l'OCAM estime la menace terroriste comme* ***moyenne (niveau 2)****. À certains endroits, comme ceux mentionnés ci-dessus, une vigilance accrue et une présence physique de la police sont conseillées.* » (Traduction libre)

### III.1.2. L'ÉVALUATION DU 17 DÉCEMBRE 2007

Le 17 décembre 2007, date à laquelle l'OCAM et le parquet fédéral se sont réunis, a lieu une nouvelle évaluation, dont la formulation écrite a été classifiée « secrète ». Les Comités permanents R et P peuvent toutefois en faire mention, car le directeur de l'OCAM a marqué son accord lors de la réunion du 10 janvier 2008 (cf. article 10 de la loi sur la classification du 11 décembre 1998). En outre, le procureur fédéral a accordé à la délégation du Comité permanent P la communication de l'évaluation susmentionnée et le Comité permanent R a reçu une copie de ce document de la part de la Sûreté de l'État. L'initiative de la demande d'évaluation a émané du procureur fédéral. Au sens strict, la Loi OCAM ne mentionne ni le procureur fédéral ni le parquet fédéral parmi les services ou autorités qui peuvent demander de telles évaluations ponctuelles à l'OCAM.[18]

À cette date, l'OCAM porte l'évaluation de la menace au « *niveau 4* » (*sous embargo*) pour Bruxelles à partir de la fin de la fête du Sacrifice. Cette évaluation tient compte des éléments suivants :[19]

- un communiqué d'Al Zawahiri datant du 29 novembre 2007 qui appelle à combattre les pays ayant des troupes en Afghanistan ;
- ANAPOLIS : le fait que l'on parle d'une « *éradication d'Israël* » et d'ABBAS comme étant « *un traître* » ;
- le Traité de Lisbonne (Bruxelles devient encore plus clairement le cœur de l'Europe) ;
- la stratégie d'Al Qaida qui consiste à faire un maximum de victimes ;
- le dossier judiciaire contient plusieurs éléments relatifs à une menace possible :
    - •en période de fin d'année ;
    - •dont le lieu potentiel serait Bruxelles ;
    - •avec indication des moyens d'action potentiels des terroristes ;
- les éléments d'évaluation ressortant de l'évaluation hebdomadaire du 12 décembre 2007.

Lors de l'entretien avec la direction de l'OCAM, celle-ci a déclaré que la détermination du niveau 4 était due à plus de 90 %[20] à des éléments provenant d'une seule source, à savoir le dossier judiciaire. L'évaluation du 17 décembre 2007 mentionne également que ces renseignements ont été fournis par la police. Les autres services d'appui n'ont communiqué aucune information à ce sujet. La direction de l'OCAM n'a pas indiqué quels étaient les éléments précis dont il disposait, étant donné le choix conscient du directeur d'invoquer l'information ou l'instruction judiciaire en cours. Il a néanmoins déclaré qu'il s'agissait d'une source unique, dans le sens organisationnel du terme, mais que ce service comptait plusieurs sources se trouvant à la base des données recueillies dans le dossier judiciaire. En l'espèce, le service à l'origine de ces informations (la source

---

18 Articles 8, 2° et 10, §2 et §3 de la Loi OCAM.

19 Ces éléments ont été obtenus lors de la réunion du 10 janvier 2008 et semblent être confirmés par la consultation de l'évaluation que la délégation du Comité permanent P s'est vu remettre lors de la réunion avec le procureur fédéral.

20 Initialement, le directeur parlait de 99 %, puis s'est rétracté et a évoqué un taux de 90 %.

organisationnelle) était la police judiciaire fédérale de Bruxelles. Lors de son entretien avec le Comité permanent P, le procureur fédéral a indiqué plus en détails de quels renseignements et informations il s'agissait. Il ressort en outre de cette audition que ces informations et renseignements dont disposait le parquet fédéral étaient considérés, non seulement comme très sérieux, mais aussi comme très vraisemblables. Cette donnée a sans aucun doute également joué un rôle dans l'évaluation du niveau de la menace par l'OCAM.

L'OCAM a analysé les renseignements précités à la lumière des données de sa propre documentation, ainsi que du contexte géopolitique, et plus particulièrement des communiqués faits par ou au nom d'Al Qaida. La conclusion est connue.

Cette évaluation (de niveau 4, sous embargo) a été transmise au Premier ministre, aux ministres de l'Intérieur et de la Justice, au procureur fédéral, à l'administrateur général de la Sûreté de l'État, à la direction du SGRS, de la DCCC, de la police fédérale/DJP/Terro et de la PJF Bruxelles. Outre le fait qu'il s'agit déjà d'une évaluation modulée (selon les termes voilés utilisés et sa diffusion à un cercle restreint), cette évaluation a été classifiée « secret » au sens de la loi sur la classification, comme mentionné ci-dessus. Cette loi limite la prise de connaissance de telles informations aux seules personnes titulaires d'une habilitation de sécurité. En l'absence d'inventaire des titulaires d'une telle habilitation, les Comités ne sont pas en mesure de vérifier si tous les destinataires disposent effectivement d'un tel agrément. Cette obligation repose d'ailleurs en premier lieu sur l'expéditeur, puis sur le destinataire de l'information.

Le directeur de l'OCAM a expliqué, à la demande des Comités, que le procureur fédéral avait explicitement[21] formulé le souhait que le commissaire général de la police fédérale ne soit pas informé de l'évaluation réalisée le 17 décembre 2007. En réponse à une question spécifique sur ce point, le procureur fédéral a déclaré que c'était exact, mais dû au fait que le parquet fédéral travaille généralement avec l'OA3 de la PJF de Bruxelles. Il ne s'agissait certainement pas d'un choix délibéré de ne pas informer le commissaire général en la matière. Comme le commissaire général de la police fédérale fait partie du Collège du renseignement et de la sécurité, cela n'aurait d'ailleurs pas eu de sens.

### III.1.3. LES ÉVÉNEMENTS SURVENUS APRÈS LE 17 DÉCEMBRE 2007

Le 19 décembre 2007, l'OCAM transmet une évaluation (n° OCAM/134915/13) au président et aux membres du CMRS, au procureur général de Gand, au procureur fédéral, à la DGCC et aux services d'appui. Cette évaluation maintient le niveau 2 pour tout le pays, à l'exception d'Anvers où le niveau 3 s'applique à l'égard de la communauté turque et kurde.

En ce qui concerne le terrorisme islamiste, le document mentionne : « *En Belgique, nous maintenons le niveau de la menace générale à 2 (moyen) pendant la période concernée avec toutefois la réserve que certains dossiers judiciaires en cours ont fait l'objet d'évaluations particulières adressées aux autorités concernées. Nous sommes dans une*

[21] L'article 11 LOI OCAM stipule en effet qu'en cas de procédure d'embargo, le directeur de l'OCAM et le procureur fédéral décident conjointement à quelles autorités l'évaluation est communiquée.

*période propice à des rassemblements de nombreuses personnes : marchés de Noël, centres commerciaux… Nous recommandons dès lors une vigilance accrue envers ces points attractifs pendant la période 22.12-02.01.* »

Cette évaluation est maintenue jusqu'au 22 décembre 2007. Cette analyse n'a pas été influencée par un message du 19 décembre 2007 émanant d'un service homologue de l'OCAM qui indiquait simplement que des informations étaient disponibles auprès d'un autre service européen de renseignement qu'il convenait de contacter à cette fin. Concernant cette information, à savoir un contact direct entre l'OCAM et un service de renseignement étranger, le directeur-adjoint de l'OCAM a précisé que vu la précarité et l'urgence de la situation, il a **lui-même** contacté ce service de renseignement étranger. Il a reçu les informations disponibles, mais il a en outre immédiatement et explicitement demandé à pouvoir les transmettre également au « service homologue » belge, c'est-à-dire à la Sûreté de l'État. Ce qui s'est manifestement produit le jour même ou au moins le 20 décembre 2007, avant la réunion du Collège du renseignement et de la sécurité. Présent à cette réunion, l'administrateur général de la Sûreté de l'État a fait allusion au caractère particulier des contacts directs entre l'OCAM et un service de renseignement étranger. La Sûreté de l'État a ensuite introduit ces renseignements étrangers dans le circuit de l'OCAM le 21 décembre 2007, mais après d'assez longues discussions avec le directeur de l'OCAM quant à la formulation exacte des informations en vue de leur diffusion.

Les non-initiés pourraient s'interroger quant à la manière d'agir de la Sûreté de l'État. Il peut paraître étrange, à première vue, de placer sous embargo des informations qu'un service de renseignement étranger a communiquées spontanément et oralement à l'OCAM. La réponse coule pourtant de source : il ressort des pièces présentées au Comité permanent R que lors de la transmission entre les deux services de renseignement et après enquête spécifique de la Sûreté de l'État, le correspondant étranger s'est opposé à la diffusion de ces données. La Sûreté de l'État était alors tenue de respecter l'article 12, alinéa 1 de la Loi OCAM, ce qu'elle a indiqué à l'OCAM dans une lettre motivée. Le parquet fédéral a reçu une copie de ce courrier. L'OCAM a ensuite repris les informations « modulées »[22] à la demande de la Sûreté de l'État dans une évaluation non datée mais classifiée « secret » OCAM/134074/100, qui maintenait le niveau 4. En accord avec le directeur de l'OCAM et l'administrateur général, cette évaluation a uniquement été communiquée au Premier ministre, aux ministres de l'Intérieur et de la Justice, au procureur fédéral et à l'administrateur général de la Sûreté de l'État. Notons toutefois que ni le SGRS, ni les services de police, ne faisaient partie des destinataires.

[22] C'est-à-dire des informations « filtrées »

Le 22 décembre 2007, après les perquisitions qui se sont déroulées le 21 décembre 2007 dès 5 heures du matin, l'évaluation a été portée au niveau 3 avec mention « diffusion restreinte » mais cette fois sans embargo. L'avis n° OCAM/135092/110 du 22 décembre 2007, adressé au président et aux membres du CMRS, au procureur général de Gand, au procureur fédéral, à la DGCC et aux services d'appui, stipule que les éléments d'appréciation mentionnés dans l'avis du 19 décembre 2007 étaient maintenus mais qu'« *une information supplémentaire fournie à l'OCAM nécessite d'augmenter le niveau de la menace. À savoir :*

*- la Sûreté de l'État nous informe ce 22/12/2007 à 18h16 qu'une chaîne de SMS circule dans la communauté musulmane de Bruxelles, reprenant une liste de zones 'sensibles' à éviter, dans le cadre de la menace liée à Nizar Trabelsi. Ces messages citent les zones sous surveillance policière telles que reprises dans les médias.*

*Évaluation de la menace*

*Ce message pourrait confirmer l'existence d'une menace à l'égard des endroits cités dans nos évaluations précédentes.*

*D'autre part, cette situation pourrait engendrer des tensions entre communautés durant la période des fêtes de fin d'année.*

*Dès lors, l'OCAM estime la gravité de la menace comme sérieuse et sa vraisemblance comme possible. Le niveau de la menace est donc de niveau 3.* »

Ce même jour (le 22 décembre 2007), l'avis OCAM/135090/110 fixe une nouvelle évaluation au niveau 4. Ce document porte la mention « Secret – Loi du 11/12/1998 ». Il est adressé au président et aux membres du CMRS, au procureur fédéral, à la DGCC, à la Sûreté de l'État, au SGRS, à la PJF de Bruxelles et au directeur des opérations de l'OA3 de cette même PJF.

Selon l'OCAM, l'ensemble des éléments suivants justifiait un passage au niveau 4, au moins jusqu'à la fin de l'année. La menace devait en effet être considérée comme très sérieuse et très probable étant donné :

- l'action judiciaire du 21 décembre 2007 ;
- les informations fournies le 22 décembre 2007 par un service d'appui et par le parquet fédéral, informations dont l'embargo empêchait la diffusion.

À partir du 22 décembre 2007, plusieurs réunions sont organisées avec le parquet fédéral, le CMRS et la DGCC. Conformément à la procédure d'embargo, la Sûreté de l'État adresse, le 24 décembre 2007, à l'OCAM une lettre (classifiée) contenant des informations plus précises sur une enquête menée aux Pays-Bas.

Le lendemain de Noël, une nouvelle évaluation de la menace classifiée secret tient compte, d'une part, des informations fournies par la Sûreté de l'État et, d'autre part, de la communication par la DGCC d'un éventuel attentat à la bombe à Bruxelles, ainsi que des éléments des évaluations précédentes. Le niveau de la menace est maintenu à 4.

Le 31 décembre 2007, le niveau 4 est explicitement maintenu après une évaluation découlant de l'arrestation de trois personnes aux Pays-Bas, communiquée par la voie d'une lettre classifiée secret datant du 31 décembre 2007 et émanant de la Sûreté de l'État, dans laquelle l'application de la procédure d'embargo est demandée de manière motivée. Ainsi, l'avis n° OCAM.135199/17 de

l'OCAM, adressé au président et aux membres du CMRS, au procureur général de Gand, au procureur fédéral, à la DGCC et aux services d'appui, stipule :

*« Via de pers is meegedeeld dat vandaag 3 personen in Nederland zijn aangehouden dewelke verdacht worden op korte termijn aanslagen te willen plegen. Meer bijzonderheden zijn evenwel nog niet vrijgegeven. Het onderzoek loopt.*
*Evaluatie*
*Volgens de eerste informatie dewelke het OCAM heeft kunnen bekomen lijken deze aanhoudingen een zuiver Nederlandse aangelegenheid te zijn en zijn er geen repercussies voor België te verwachten. Momenteel zijn er dan ook geen aanwijzingen die het huidige dreigingsniveau (eerder bepaald door het OCAM m.b.t. de eindejaarsperiode) door deze aanhoudingen dient te worden aangepast. M.a.w. deze aanhoudingen hebben geen bindingen met de redenen waarvoor eerdere evaluaties zijn opgesteld.*
*Uiteraard zal het OCAM van zodra het in de mogelijkheid is u bijkomende informatie overmaken. »*[23]

Le 3 janvier 2007, le niveau est ramené à 3, de nouveau sous embargo et toujours au moyen d'un rapport d'évaluation classifié secret. Ce rapport s'est fondé sur les considérations suivantes : la fin de la période des fêtes de fin d'année, l'effet déstabilisant de l'action judiciaire du 21 décembre 2007 sur les auteurs potentiels, des arrestations effectuées aux Pays-Bas et qui ne sont pas concrètement liées à la Belgique, mais aussi des renseignements concernant la survie du groupement dont on craignait un attentat, et la présence éventuelle de moyens pour commettre l'attentat[24]. L'entretien entre le Comité permanent P et le procureur fédéral semble confirmer la pertinence de ces informations.

Dans un courrier « diffusion restreinte » du 4 janvier 2008, émanant de l'OCAM et adressé à la police fédérale, à la Sûreté de l'État, au SGRS et au parquet fédéral (à titre informatif), l'OCAM demande aux services de renseignement de bien vouloir vérifier dans leur documentation les données des suspects arrêtés aux Pays-Bas.

Dans l'actualisation de la menace à « diffusion restreinte » datant du 11 janvier 2008 et communiquée au CMRS, au procureur général de Gand, au procureur fédéral, à la DGCC et aux services d'appui, l'OCAM affirme ne pas pouvoir baisser le niveau à Bruxelles et le maintient donc à 3.

Le directeur de l'OCAM déclare explicitement que son service a pu effectuer les évaluations en toute indépendance et sans la moindre pression (politique ou autre). Dans le cadre de ce dossier, aucun contact n'a été pris avec Europol, Interpol, des

---

23 *« La presse a indiqué que trois personnes soupçonnées de vouloir commettre des attentats à court terme ont été arrêtées aujourd'hui aux Pays-Bas. De plus amples détails n'ont pas encore été fournis. L'enquête se poursuit.*
*Évaluation*
*Selon les premières informations que l'OCAM a pu obtenir, ces arrestations ne semblent concerner que les Pays-Bas et aucune répercussion n'est à attendre en Belgique. Pour l'instant, rien n'indique dès lors que le niveau de menace actuel (précédemment établi par l'OCAM pour la fin de l'année) doit être adapté en raison de ces arrestations. En d'autres termes, ces arrestations n'ont aucun lien avec les motifs pour lesquels les évaluations antérieures ont été réalisées.*
*L'OCAM vous transmettra bien entendu de plus amples informations dès qu'il en a la possibilité. »* (Traduction libre)

24 Réponse du directeur de l'OCAM au député M. De Man lors de la réunion de la commission parlementaire de suivi du 15 janvier 2008.

ambassades ou d'autres organisations internationales ; uniquement avec l'homologue espagnol de l'OCAM et un contact ponctuel avec un service de renseignement étranger.

## III.2. CONSTATATIONS RELATIVES À LA MANIÈRE DONT LES SERVICES DE POLICE ET DE RENSEIGNEMENT SE SONT ACQUITTÉS DE LEURS TÂCHES DANS LE CADRE DES MENACES TERRORISTES DURANT LA PÉRIODE DES FÊTES DE FIN D'ANNÉE 2007-2008

### III.2.1. LES SERVICES DE POLICE

Conformément aux lignes directrices initiales de l'enquête et à la lumière de l'entretien que le Comité permanent P a eu avec le procureur fédéral, les Comités permanents ont décidé de ne pas avoir d'entretien séparé avec les services de police, et plus particulièrement avec la PJF de Bruxelles. Il était clair en effet que ce service pouvait et se contenterait de s'en référer au parquet fédéral étant donné l'instruction judiciaire en cours. Le procureur fédéral partageait d'ailleurs tout à fait le même point de vue. Pour autant que le Comité permanent P ait donc pu le vérifier et vu l'absence de contre-indication, la police fédérale semble s'être correctement acquittée de sa tâche à l'égard de l'OCAM. Les Comités insistent sur le fait que la présente enquête n'avait pas pour objet d'examiner le flux concret d'informations émanant de la police, la manière dont celle-ci a recueilli ses informations et les a analysées, l'exhaustivité des informations transmises et le relais avec le parquet fédéral. Pour l'instant, aucun soupçon de dysfonctionnement ne plane *hic et nunc* à cet égard, de telle sorte qu'aucun motif concret ne justifie un tel contrôle. En outre, l'on peut d'ores et déjà affirmer qu'une telle enquête ne peut à l'heure actuelle pas être menée de manière appropriée, étant donné l'instruction judiciaire toujours en cours. Enfin, une telle enquête de contrôle n'entre ni dans le présent cadre ni dans la procédure en question. Force est toutefois de constater que seuls les services de police ont manifestement fourni des informations pertinentes à l'OCAM.

### III.2.2. LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Il faut souligner une nouvelle fois que cette enquête de contrôle ne portait pas non plus sur le fonctionnement des services de renseignement en tant que tels. Bien évidemment, en faisant la lumière sur le fonctionnement de l'OCAM, les activités des services de renseignement en tant que service d'appui ont été également mis en évidence, et ce, principalement en matière de coopération et, dans une moindre mesure, au niveau du fonctionnement interne. Jusqu'à présent, le Comité permanent R n'a pu constater aucun indice d'opposition, de défaut de collaboration ou de volonté de collaborer, de nonchalance, de déloyauté ou d'indifférence. Au contraire, les deux services confirment chacun de leur côté qu'ils regrettent d'avoir été privés d'informations contextuelles essentielles (selon leur perception) et qu'ils

n'ont dès lors pas eu l'opportunité de déployer plus efficacement leur « *core bussines* », à savoir le HUMINT[25].

[25] Human Intelligence ou le recours à des sources humaines

Les Comités estiment dès lors que les services de renseignement semblent s'être acquittés de leurs tâches légales dans la mesure du possible. Le fait que pour les services de renseignement, les moyens disponibles (à savoir le déploiement total de leur potentiel) n'aient pas été utilisés de manière optimale en raison de l'embargo est dû à un équilibrage légal des intérêts, dont la légitimité n'est toutefois pas examinée dans la présente enquête et est en outre étrangère tant aux services de renseignement qu'à l'OCAM.

Les services de renseignement se posent toutefois en commun la question de savoir pourquoi leurs propres canaux d'information n'ont jamais rien donné. Le procureur fédéral a signalé à cet égard aux Comités permanents qu'il était déçu de la contribution de la Sûreté de l'État dans ce dossier. Cependant, cette problématique concerne le fonctionnement proprement dit des services de renseignement qui, comme indiqué ci-dessus, requiert le cas échéant l'ouverture d'une enquête de contrôle spécifique. De plus, il faudrait pour cela que les deux Comités soient préalablement mis dans le secret absolu du dossier du parquet fédéral. La connaissance de l'origine des informations est une *condition sine qua non* sans laquelle il ne peut être procédé à une évaluation et à une appréciation correctes des efforts déployés ou non par les services de renseignement. Mais les Comités ne disposent à l'évidence d'aucune compétence à l'égard du parquet fédéral. Il doit en outre être tenu compte du secret de l'instruction, incontesté et inconditionnel.

# CHAPITRE IV
# POINTS IMPORTANTS

## IV.1. L'INVOCATION D'UNE INSTRUCTION PÉNALE EN COURS À L'ÉGARD DES COMITÉS PERMANENTS R ET P

Les articles 24, § 2, 2e alinéa (pour le Comité permanent P) et 48, § 2, 2e alinéa (pour le Comité permanent R) de la Loi Contrôle stipulent : « *Les membres de (…) l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (…) sont tenus de révéler au Comité permanent P (ou le Comité permanent R, le cas échéant) les secrets dont ils sont dépositaires, à l'exception de ceux qui concernent une information ou une instruction judiciaire en cours* ». Cette disposition s'applique également aux membres des services de police et de renseignement. En d'autres termes, lorsque les renseignements portent sur une instruction pénale en cours, tout membre de l'OCAM, d'un service de police ou de renseignement **peut** invoquer l'exception au principe d'obligation d'informer les Comités. L'article s'énonce en des termes si généraux que n'importe quel membre de ces services (du plus bas au plus haut grade et quelle que soit sa responsabilité au sein de l'organisation) pourrait presque empêcher le bon déroulement d'une enquête des Comités permanents de contrôle. En outre, aucune forme de contrôle, par qui que ce soit, n'étant prévue sur ce principe, même une application totalement arbitraire pourrait retarder de manière importante l'enquête des Comités. Devoir attendre que l'enquête judiciaire soit bouclée peut en effet ôter à l'enquête de contrôle toute portée et pertinence.

L'application des articles de loi précités pour ne pas communiquer certaines données aux Comités permanents constitue dès lors un choix délibéré du directeur (et du directeur-adjoint) de l'OCAM. Il ne s'agit pas, et il ne peut s'agir (du moins, dans le rapport avec les Comités), d'une décision de l'autorité judiciaire (en l'espèce, le procureur fédéral). Cela n'empêche pas bien sûr que le directeur de l'OCAM et le procureur fédéral se mettent d'accord pour déterminer quelles informations ils souhaitent communiquer aux Comités.

Selon ces mêmes dispositions, l'inverse est aussi possible : un membre de l'OCAM ou d'un service de police ou de renseignement pourrait divulguer ces secrets, sans que, par exemple, le directeur de l'OCAM ou le procureur fédéral ne puisse l'en empêcher. Il est pour le moins étrange de constater, par exemple, qu'un fonctionnaire de police puisse le faire sans l'autorisation du procureur fédéral. Cela ne se produira peut-être pas, mais si tel était le cas, il ne semble y avoir aucun recours.

Dans la présente enquête, il était essentiel pour une compréhension parfaite et totale, que les Comités obtiennent une copie ou puissent au moins consulter toutes

les évaluations de l'OCAM. Le choix de la direction de l'OCAM de ne pas communiquer l'évaluation du 17 décembre 2007 a, dans le cas concret, peu gêné le travail des Comités.

Bien que ceux-ci n'aient obtenu aucune copie de cette (ces) évaluation(s) de la part de l'OCAM, le procureur fédéral en a accordé la communication lors de son entretien avec le Comité permanent P, alors que la Sûreté de l'État en remettait une copie intégrale au Comité permanent R. Cependant, il aurait pu en être autrement, ce qui aurait conduit à une épreuve de force fâcheuse et regrettable entre les Comités et les instances concernées. Il est évident que les Comités ne peuvent rédiger leurs rapports et conclusions qu'en « connaissance de cause » (ce qui est d'ailleurs également dans l'intérêt des services), dans la mesure où ils peuvent effectivement disposer de tous les documents pertinents.

Étant donné les positions prises dans ce cadre par le procureur fédéral et la Sûreté de l'État, à qui l'on ne peut certainement pas reprocher de ne pas avoir collaboré à cette enquête de contrôle, l'attitude de l'OCAM, qui invoque les articles 24, § 2, 2e et 48, § 2, 2e alinéa de la Loi Contrôle (bien que tout à fait légalement), ne paraît pas vraiment fondée ou convaincante. Les Comités se posent dès lors la question de savoir si un système d'« *overruling* » ne doit pas être envisagé à cet égard, par analogie aux dispositions des articles 24, §2, 3e alinéa et 48, §2, 3e alinéa de la Loi Contrôle, où le président du Comité concerné statue en dernier recours quant à la préservation éventuelle d'un secret en raison du danger physique lié à sa révélation.

## IV.2. L'INFLUENCE DE LA LOI DU 11 DÉCEMBRE 1998 SUR LE CONTRÔLE ET LES MISSIONS DE CONTRÔLE DES COMITÉS PERMANENTS R ET P

Dans cette enquête, les dispositions de la loi précitée du 11 décembre 1998 (Loi C&HS) compliquent également la rédaction d'un rapport exhaustif destiné au parlement. L'enquête se réfère en effet à un grand nombre de documents classifiés. L'article 8 de cette loi stipule que « *Nul n'est admis à avoir accès aux informations, documents ou données, au matériel, aux matériaux ou matières classifiés s'il n'est pas titulaire d'une habilitation de sécurité correspondante et s'il n'a pas besoin d'en connaître et d'y avoir accès pour l'exercice de sa fonction ou de sa mission, sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires* ». L'article 10 de la Loi C&HS dispose en outre que les informations, documents ou données, le matériel, les matériaux ou matières classifiés ne peuvent être utilisés, au sens de l'article 4, **que moyennant** l'autorisation de l'auteur de la classification ou de son supérieur hiérarchique ou dans les cas déterminés par la loi, sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires. En d'autres termes, même s'ils ne sont pas d'accord avec la classification, les Comités continuent de dépendre du consentement du service d'origine (police, service de renseignement ou OCAM) pour pouvoir utiliser les informations classifiées, par exemple dans un rapport au parlement.

L'article 11 de la Loi C&HS prévoit enfin que « *le titulaire d'une habilitation de sécurité qui, dans l'exercice de ses fonctions, utilise ou laisse utiliser au sens de l'article 4 des informations, documents ou données, du matériel, des matériaux ou matières classifiés, de manière inappropriée sera, même si cette utilisation est la conséquence d'une négligence, pour autant que celle-ci soit grave, puni d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende de cent francs à cinq mille francs ou d'une de ces peines seulement* ».[26] À tout ceci, ni la loi relative à la classification ni la loi organique des Comités permanents R et P ne prévoient la moindre exception, modération ou possibilité de dérogation.

Ces dispositions légales balisent clairement les limites des possibilités de rapport au parlement et expliquent pourquoi les Comités doivent parfois rester vagues ou moins explicites.

## IV.3. L'APPLICATION DE LA LOI DU 11 DÉCEMBRE 1998 RELATIVE À LA CLASSIFICATION ET AUX HABILITATIONS, ATTESTATIONS ET AVIS DE SÉCURITÉ

La loi relative à la classification soulève une seconde question : la classification de certaines évaluations (comme celle du 17 décembre 2007) était-elle bien légale ? Ne peuvent en effet faire l'objet d'une classification que les éléments dont l'utilisation inappropriée peut porter atteinte à l'un des intérêts suivants stipulés à l'article 3 de la Loi C&HS :

a) la défense de l'intégrité du territoire national et des plans de défense militaire ;
b) l'accomplissement des missions des forces armées ;
c) la Sûreté intérieure de l'État, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel ;
d) la Sûreté extérieure de l'État et les relations internationales de la Belgique ;
e) le potentiel scientifique et économique du pays ;
f) tout autre intérêt fondamental de l'État ;
g) la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ;
h) le fonctionnement des organes décisionnels de l'État ;
i) la sécurité des personnes auxquelles en vertu de l'article 104, § 2, du Code d'instruction criminelle, des mesures de protection spéciales sont octroyées.

[26] Sans préjudice de l'application de l'article 458 CP (secret professionnel général) et de l'article 64 de la Loi Contrôle (secret professionnel spécifique). En outre, une condamnation prononcée sur une telle base entraînerait le retrait de l'habilitation de sécurité du membre concerné, ce qui signifierait aussi le terme de son mandat.

Il convient bien entendu de respecter le secret de l'instruction, mais la préservation de ce secret (ou la réussite d'une instruction judiciaire) fait-elle partie des intérêts évoqués ci-avant ? On pourrait à la limite justifier la classification par une référence à « *la Sûreté intérieure de l'État* », mais cette justification serait quelque peu tirée par le cheveux. Peut-on dire que la non-classification aurait pu porter atteinte à la Sûreté intérieure de l'État ? La réponse n'est nullement évidente.

La question est également de savoir si l'autorité d'origine avait déjà octroyé le niveau de protection « *secret L. 11/12/1998* » aux informations fournies (et si oui, si elle était habilitée à le faire en vertu de l'A.R. du 24/03/2000), ce qui obligeait alors l'OCAM à respecter cette classification ou si ce niveau de protection a été octroyé par l'OCAM lui-même afin de renforcer et préserver davantage le secret de l'instruction. Bien que justifiée par un souci évident d'éviter une fuite, toujours possible, une telle initiative reste un artifice au sens strictement juridique.

Il reste également la question de la justification du niveau de classification. Le niveau « *secret L. 11/12/1998* » ne peut en effet être attribué que lorsque l'utilisation inappropriée peut porter « gravement atteinte » à l'un des intérêts susmentionnés.

## IV.4. LA PROCÉDURE D'EMBARGO DE L'ARTICLE 11 LOI OCAM

Lors de l'entretien, le directeur de l'OCAM a souligné l'interprétation rigoureuse qu'avait l'administrateur général de la Sûreté de l'État de l'article 11 de la Loi OCAM. Cette disposition établissant la procédure d'embargo mentionne invariablement le « *directeur de l'OCAM* ». Pour l'administrateur général de la Sûreté de l'État, le texte de la loi est à prendre au pied de la lettre et le terme « directeur » désigne dès lors le directeur *intuitu personae* et non son adjoint. Le directeur et son adjoint estiment à juste titre qu'une telle lecture engendre des problèmes considérables dans la pratique. En supposant que la procédure d'embargo dure un certain temps ou que plusieurs embargos soient d'application, il est tout simplement impossible que le directeur en personne les gère tous à lui seul, car il devrait alors assurer une permanence 7 jours sur 7 et 24 h sur 24. Si cette interprétation devait persister, le rôle du directeur-adjoint de l'OCAM perdrait par ailleurs tout son sens. Afin de dissiper la confusion régnante, une modification de la loi s'impose en vue de faire du directeur-adjoint un suppléant à part entière du directeur, comme le législateur l'a, semble-t-il, toujours voulu.

## IV.5. L'APPLICATION COMBINEE DE LA PROCEDURE D'EMBARGO DES ARTICLES 11 ET 12 DE LA LOI OCAM, D'UNE PART, ET DE LA PROCEDURE D'EMBARGO DE L'ARTICLE 44/8 DE LA LFP, D'AUTRE PART

Une application simultanée des articles susmentionnés limite les possibilités de diffusion d'informations. L'application de la procédure d'embargo sur la base de la loi sur la fonction de police (LFP) signifie en outre que les informations provenant de l'instruction pénale ne peuvent pas être transmises à la Banque de données nationale générale (BDNG) et ne peuvent donc pas non plus aboutir à l'OCAM par cette voie. Ces informations sont quand même communiquées à l'OCAM en vertu de l'article 6 joint à l'article 11 de la Loi OCAM. Que se passerait-il si une procédure d'embargo était annoncée sur la base de la LFP et que les services de police se voyaient dans le même temps contraints de communiquer toutes les informations pertinentes en vertu de l'article 6 de la Loi OCAM ? Ces deux articles de loi semblent contradictoires ou du moins difficilement combinables et ne concordent pas. Dans la pratique, on pourrait partir du principe que dans pareilles situations, il sera fait appel au parquet (fédéral), même si les deux procédures d'embargo divergent. Celle de la LFP est décrétée par un magistrat local (procureur du Roi, auditeur du Travail ou juge d'instruction) en accord avec le magistrat fédéral, tandis que la procédure de la Loi OCAM émane du procureur fédéral.

## IV.6. LES DESTINATAIRES DES ÉVALUATIONS DE L'OCAM

Le directeur de l'OCAM a affirmé que le procureur fédéral avait exprimé le souhait de ne pas informer le commissaire général de l'évaluation réalisée le 17 décembre 2007 et que le choix s'est alors porté sur le niveau 4 – sous embargo. Certaines sous-unités (DJP-Terro et PJF Bruxelles) ont toutefois été informées, ce qui n'est pas très logique en soi vu la structure hiérarchique et les dispositions pertinentes de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Le procureur fédéral a néanmoins déclaré que cela n'avait pas été fait délibérément et que le commissaire général pouvait/devait également faire partie des destinataires des évaluations visées. Il paraît en effet essentiel aux Comités permanents qu'en tant que plus haut responsable de la police fédérale et membre du CRS, le commissaire général figure toujours dans les destinataires des évaluations de l'OCAM. Sinon, l'on place en effet le commissaire général dans une position particulièrement inconfortable, qui l'entrave fortement dans l'exercice de sa responsabilité de chef de la police fédérale.

Ensuite, les Comités ont constaté des différences parfois inexplicables dans les destinataires des évaluations de l'OCAM. Il est fait mention ci-dessus d'une évaluation majeure qui n'a étonnamment été transmise à aucun service de police ni au SGRS, sans que l'on puisse concrètement en indiquer la raison. Il en va de même pour la participation de certains services à des réunions cruciales.

Les Comités retiennent cet élément comme un point important. Si l'OCAM souhaite réellement faire ses preuves en tant que « carrefour du renseignement », il doit non seulement se voir transmettre toutes les informations pertinentes, mais il doit également veiller avec une extrême diligence à fournir le feed-back requis aux services d'appui.

## IV.7. VIOLATION DU SECRET PROFESSIONNEL

Le directeur de l'OCAM critique vivement et se pose de nombreuses questions sur les multiples informations, parfois très détaillées, que les médias ont publiées concernant cette affaire. Celles-ci ne peuvent avoir été transmises qu'en violation du secret professionnel. Le procureur fédéral partage manifestement la même inquiétude. Bien que cette affaire ne soit certes pas un fait isolé en la matière, un tel constat reste alarmant, surtout lorsqu'il s'agit d'informations très sensibles. Durant leur enquête, les Comités n'ont découvert aucune piste susceptible de situer l'origine de la (des) fuite(s).

## IV.8. LE RÔLE PASSIF DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE LORSQUE LE PARQUET FÉDÉRAL DECRETE LA PROCEDURE D'EMBARGO

Conformément aux dispositions de l'article 11 Loi OCAM relatif à l'embargo, le directeur de l'OCAM et le procureur fédéral décident souverainement quels renseignements l'OCAM peut ou non transmettre notamment à la DGCC et donc au ministre de l'Intérieur. Il est clair que cet article confie une responsabilité particulière aux magistrats précités, qui se voient investis d'un rôle qui n'est pas naturellement le leur.

Dans ce processus décisionnel, le directeur actuel considère en outre l'avis du procureur fédéral comme décisif, puisque ce dernier est l'initiateur de la procédure en plaçant sous embargo des éléments d'une instruction judiciaire.

La loi n'offre aucune solution lorsque le procureur fédéral et le directeur de l'OCAM ne sont pas d'accord sur l'intégration ou non de certains renseignements dans l'évaluation ou sur les autorités à qui il convient d'adresser l'analyse. Lors des travaux préparatoires, il fut établi qu'en cas de divergence d'opinions, « *le conflit d'intérêts sera porté devant les ministres concernés qui prendront la décision finale* » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, 2032/1, 24). En l'espèce, il devrait s'agir des ministres de la Justice et de l'Intérieur. Il devrait être recommandé d'intégrer également cette règle mot pour mot dans le texte de loi.

La création de l'OCAM a beaucoup amélioré le niveau de l'information apportée au Ministre de l'Intérieur et à la DGCC. Cependant, alors même que ces instances sont les ultimes responsables des mesures à prendre en matière de police administrative ou de maintien de l'ordre public, elles n'en restent pas moins totalement dépendantes de l'information que l'OCAM peut leur fournir ou non en fonction de la procédure d'embargo.

Le ministre ne se trouve donc pas dans la position la plus confortable lorsqu'il doit prendre la décision finale concernant les mesures de police administrative et autres mesures de sécurité dans le cadre de la menace, puisqu'il ne peut être certain de disposer de toutes les informations pertinentes. Cet exercice d'équilibre entre les intérêts judiciaires et administratifs n'est pas des plus aisés. La Loi OCAM prévoit toutefois que lorsque le directeur de l'OCAM et le procureur fédéral (de même que les chefs des services d'appui) estiment que les renseignements sont indispensables pour prendre des mesures nécessaires à la protection de personnes, ceux-ci doivent être intégrés dans l'évaluation. En outre, la Loi OCAM stipule qu'en cas de procédures d'embargo émanant du procureur fédéral, celui-ci est associé à la décision relative aux mesures opérationnelles à prendre par les autorités compétentes, dont les dispositifs (policiers) déployés.

Il convient dès lors de constater que, *in abstracto*, le système mis en place par la Loi OCAM en matière de prévention du terrorisme, permet clairement au parquet fédéral de peser sur la manière dont la décision administrative est prise. Et ce, alors que seules les autorités administratives et politiques devront rendre des comptes au parlement et à la population concernant la réussite de ces actions préventives. Le ministère public n'est soumis à aucun contrôle et à aucune obligation de rendre compte. En outre, si le dossier judiciaire est un jour présenté au juge, son appréciation se portera uniquement sur l'action publique. La question est de savoir s'il est indiqué, en pareilles circonstances, d'avoir une confiance aveugle dans l'appréciation du procureur fédéral, seule personne sur les épaules de laquelle reposent de lourdes charge et responsabilité. Le système mis en place se trouve également en porte à faux avec la structure étatique belge classique, où les autorités judiciaires sont responsables de l'action publique et les autorités administratives, des mesures administratives et de l'ordre public.

Quelle que soit la réponse à ces questions, il convient de constater que l'impact du pilier judiciaire sur le produit final, la responsabilité du pouvoir exécutif, était quasi total dans ce dossier. Il se peut qu'à l'avenir, les Comités doivent souvent faire le même constat, étant donné le mécanisme légal mis en place. Dans ce dossier, comme le directeur de l'OCAM l'a expliqué, l'on a cherché un équilibre entre les exigences de l'instruction judiciaire et celles en matière d'ordre public et de police préventive. La question est bien sûr de savoir qui a finalement déterminé cet équilibre. Les documents disponibles montrent que tout s'est déroulé en concertation entre le directeur de l'OCAM et le procureur fédéral. Les membres du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité ont été informés dès le 18 décembre 2007. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas oublier que « si quelque chose tourne mal » en ce qui concerne les mesures de protection à prendre, les premiers responsables sont les ministres de l'Intérieur et/ou de la Justice, et non l'OCAM et/ou le procureur fédéral.

## IV.9. RESPONSABILITÉ, CIVILE LE CAS ÉCHÉANT

Le directeur de l'OCAM déclare qu'il ne peut s'empêcher de penser que l'OCAM est de plus en plus considéré comme le responsable final, tant pour l'analyse de la menace (ce qui est logique) que pour les mesures de protection y afférentes (ce qui ne l'est pas). Les articles 8, 2° et 8, 3° de la Loi OCAM stipulent en effet que la tâche de l'OCAM consiste à effectuer des évaluations qui doivent permettre d'apprécier si des menaces peuvent se manifester, comment les menaces détectées évoluent et quelles mesures s'avèrent nécessaires le cas échéant. L'évaluation doit dès lors également mentionner les éléments qui permettront de déterminer l'intervention appropriée. Le rôle de l'OCAM se limite à suggérer les mesures possibles et ne va pas au-delà.

Le directeur de l'OCAM se demande également ce qu'il en est de sa « responsabilité civile » personnelle. En d'autres termes, qui serait civilement responsable des dommages qui découleraient d'un attentat (terroriste) dont la menace aurait été sous-estimée ? Une action civile pourrait-elle être introduite et à charge de qui pour des préjudices subis en raison d'un niveau de menace éventuellement surestimé ? Pour les Comités, il paraît logique que la responsabilité de ces hauts fonctionnaires puisse bénéficier d'une certaine couverture juridique. L'inspiration à cet égard pourrait être puisée dans la législation relative aux méthodes particulières de recherche (MPR), qui prévoit déjà une cause d'excuse absolutoire sur le plan pénal pour le magistrat MPR qui autorise que des délits soient commis. Sur le plan purement civil, la question de la responsabilité se pose toutefois également. La théorie de l'organe peut peut-être apporter une solution, mais la direction de l'OCAM n'a aucune garantie à cet égard.

## IV.10. « L'ENTHOUSIASME » DES SERVICES DE POLICE

Tant l'entretien avec la direction de l'OCAM que celui avec le directeur général de la DGCC ont révélé que ces services ont été confrontés à la méfiance, à l'incrédulité et à la perplexité des services de police dans l'exécution des mesures liées à l'évaluation de niveau 4.

De plus, le maintien d'un niveau d'alerte jugé trop haut pendant une trop longue durée est néfaste[27], et, dans une telle situation, les services de police doutent manifestement de plus en plus de l'utilité des mesures prises.

Bien que l'OCAM n'ait pas à tenir compte dans ses évaluations des moyens et des capacités de réaction disponibles au sein des services d'ordre, les deux Comités sont persuadés que l'OCAM agit avec un sens élevé de responsabilité à cet égard. Les services de police et de sécurité n'avaient dès lors aucune raison de se montrer « sceptiques ». Il faudrait à l'avenir trouver le moyen de vaincre ce scepticisme par une communication interne suffisante et adéquate.

---

[27] Voir également l'intervention du sénateur Tony Van Parys lors de la réunion de la commission de suivi du 15 janvier 2008 qui soulignait le danger d'une dévaluation du niveau 3 de menace.

## IV.11. COMMUNICATION SÉCURISÉE

Compte-tenu des circonstances exceptionnelles dues au changement de gouvernement le 21 décembre 2007, de « nouvelles » autorités ont dû être informées de la situation et il n'a pas toujours été facile de les joindre. Indépendamment de ce fait, le directeur de l'OCAM constate que non seulement le problème de communication sécurisée avec ces autorités subsiste, mais qu'en plus, cette situation ne semble pas directement les alarmer. Les Comités se réfèrent à ce propos à leur premier rapport relatif au fonctionnement de l'OCAM[28] : celui-ci soulignait déjà la nécessité impérieuse et urgente d'un réseau de communication sécurisé. Au moment de l'entretien, il est apparu que l'OCAM ne disposait que d'un seul chauffeur qui, durant la menace terroriste, n'a cessé de circuler pour transmettre aux autorités responsables les évaluations rédigées sur courriers papier.

[28] Rapport 2007-1, point 35.

# CHAPITRE V
# CONCLUSIONS

## V.1. CONCERNANT L'OCAM

Rien n'indique que l'OCAM n'a pas fonctionné correctement dans la problématique examinée.

Il est toutefois clair qu'en raison de l'invocation du droit au silence par la direction de l'OCAM et conformément au secret de l'instruction judiciaire, les Comités n'ont pas bénéficié d'un premier regard sur les détails concrets de l'instruction ayant déclenché l'évaluation de niveau 4. Cependant, en sondant notamment les services de renseignement et l'autorité judiciaire dans le cadre d'une procédure « volontaire » de recueil de renseignements (sans consultation de procès-verbaux ou de rapports confidentiels), les Comités sont arrivés à la conclusion (faute de preuve du contraire) que l'OCAM n'a connu aucun dysfonctionnement. Étant donné le contenu des informations communiquées à l'OCAM, les Comités permanents estiment parfaitement justifié le fait que l'OCAM ait réalisé des évaluations ponctuelles de la menace de niveau « *4* », soit « *très grave* », *c.-à-d.*, « *lorsqu'il apparaît que la menace à l'égard de la personne, du groupement ou de l'événement qui fait l'objet de l'analyse est sérieuse et imminente* ».[29] Les Comités voudraient éviter de se faire reprocher d'interpréter une situation du passé, en sachant aujourd'hui qu'aucun attentat ne s'est produit. A leur estime, on peut attendre de toute personne raisonnable qu'une décision identique soit prise dans des circonstances analogues.

Les Comités n'ont **pas** pu constater que le niveau décrété de la menace terroriste avait été, si pas dicté, du moins influencé par un agenda politique. En d'autres termes, on ne peut affirmer que le traitement des renseignements a été guidé par des considérations politiques. Aucun indice ne suggère non plus que l'OCAM aurait effectué ses analyses et évaluations en fonction de desiderata politiques ou autres. D'ailleurs, rien n'indique que l'OCAM ne se serait pas acquitté consciencieusement de ses tâches.

Plusieurs remarques marginales propres à l'affaire et à la Loi OCAM s'imposent toutefois :

**1)** Dans ce dossier, l'OCAM a dû composer avec l'absence de renseignement parallèle. Il n'a pas été en mesure de confronter les renseignements dont il disposait avec d'autres informations provenant d'autres services d'appui pour les examiner de plus près et réaliser une analyse pluridisciplinaire. Le matériel émanait d'une seule autorité (« *single authority* »). Ce fait est d'autant plus significatif qu'aucun contrôle de pertinence n'a pu être réalisé par un recoupement

[29] Article 11, §6 de l'A.R. du 20 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *M.B.*, 1er décembre 2006

des données. L'OCAM n'a effectivement été ni équipé ni d'ailleurs conçu pour procéder à des contrôles opérationnels des renseignements fournis. L'OCAM n'est pas un service de renseignement et bénéficie tout au plus d'une emprise indirecte (par le biais des services d'appui) sur le recueil d'informations. Il manque dès lors en l'espèce d'une perspective externe plus vaste.

Dans cette affaire, l'OCAM n'a donc pas pu exploiter l'un de ses atouts (à savoir, la production de ce que l'on pourrait qualifier d'analyses « compétitives » et qui sont certes alimentées par différentes évaluations des services d'appui fournisseurs mais sont finalement prises indépendamment de ces évaluations), et ce, en raison des circonstances particulières décrites ci-dessus. Tout semble pourtant indiquer que malgré ce handicap, l'OCAM a tenté de remplir son rôle aussi bien que possible, et ce, alors que le cadre ET la cible du risque prédit étaient presque entièrement déterminés par un seul service d'appui. Cette situation illustre de manière saisissante comment la théorie ne peut pas toujours être réalisée dans la pratique.

Cela ne veut toutefois pas dire que l'intervention de l'OCAM n'a été d'aucune utilité, au contraire. Tout d'abord, il y a les analyses de l'OCAM, où les renseignements émanant d'une autorité unique côtoyaient des informations annexes cruciales. En outre, l'OCAM s'est avéré être un interlocuteur dynamique tant pour le procureur fédéral que pour la police fédérale. Enfin, l'existence et l'élan de l'OCAM ont offert aux services fournisseurs une plate-forme à la fois critique et contraignante, qui a incarné la nécessité d'une évaluation permanente.

**2)** Comme expliqué ci-dessus, les termes des articles 11 et 12 Loi OCAM peuvent être interprétés (en l'espèce par la Sûreté de l'État) de la manière suivante : une procédure d'embargo permet uniquement la communication des renseignements pertinents au directeur en personne. Ce qui signifie d'emblée qu'au sein de l'OCAM, il ne peut ou n'a pu y avoir que peu ou pas d'objection ou de concertation. Il manquait alors également une « caisse de résonance interne ». En cas d'embargo, l'ensemble du processus d'analyse et de décision repose en effet sur les seules épaules du directeur (selon les termes de la loi) et (selon l'esprit de la loi aussi) du directeur adjoint. L'OCAM peut alors très difficilement (si tant est que ce ne soit pas impossible) déclencher efficacement ses capacités d'analyse disponibles.

**3)** Le schéma normalement utilisé par l'OCAM pour l'évaluation de la menace a été appliqué dans le présent dossier. La question est toutefois de savoir si cette matrice se fondant sur deux critères (la gravité et la probabilité) peut toujours offrir une base suffisante et correcte pour l'évaluation de la menace ou s'il convient de chercher une méthodologie plus sophistiquée. Cependant, l'analyse et l'évaluation ne sont pas des sciences exactes et ne peuvent pas faire l'objet de modèles mathématiques. En outre, il est évident que toute personne prudente et normalement constituée, placée dans un contexte de terrorisme, préférera la certitude à l'incertitude en matière d'appréciation. À cet égard, le directeur de l'OCAM a maintes fois souligné que l'on est en droit d'attendre de l'OCAM qu'il vérifie lui-même sur le terrain la véracité du matériel fourni par un service d'appui. D'une part, cette tâche ne relève pas de la mission légale de l'OCAM et d'autre part, l'organe ne dispose pas des moyens opérationnels requis à cet effet. Par sa

position de carrefour du renseignement, l'OCAM peut et doit comparer les renseignements avancés afin d'aboutir à une vérification et une analyse. Dans tous les cas, il n'y a aucune raison de supposer que l'OCAM ait agi d'une manière précipitée, peu scrupuleuse, gratuite ou par facilité.

**4)** Lors de son entretien avec les délégations R et P, la direction de l'OCAM a maintes fois fait savoir que le choix des mesures à prendre ne relevait pas de sa compétence et qu'elle ne souhaitait dès lors pas intervenir dans cette matière. Pourtant, dans son évaluation du 12 décembre 2007, l'OCAM a conseillé une présence physique de la police ; ce faisant, force est de constater que l'OCAM est sorti de son rôle ou du moins, du rôle qu'il s'est imposé. Indépendamment de cela, il reste bien sûr la question de savoir ce que cette phrase signifie au juste. La police est en effet toujours présente physiquement. De combien d'effectifs de police (en plus) était-il question ? Des telles remarques évasives n'ont pas leur place dans une évaluation de la menace. Elles ne sont d'aucune aide pour ceux qui doivent déployer et diriger les forces dans la rue ; elles pourraient être perçues par eux comme une sorte de dédouanement de responsabilité. Dans son entretien avec le Comité permanent P, le directeur général de la DGCC a toutefois déclaré qu'il ne voyait aucune objection à ce que l'OCAM émette également des suggestions quant aux « mesures à prendre ». Les Comités permanents estiment dès lors que les conclusions suivantes peuvent être tirées :

- soit l'OCAM ne se prononce pas quant aux mesures à prendre et aux forces à déployer, ce qui correspond le mieux aux termes de la loi ;
- soit l'OCAM le fait mais veille à être « concret » afin d'offrir une plus-value aux personnes responsables des mesures qui s'imposent.

## V.2. CONCERNANT LES SERVICES DE POLICE

En marge de cette enquête ponctuelle sur le fonctionnement de l'OCAM et à la suite de l'entretien que le Comité permanent P a eu avec le procureur fédéral, aucun élément soulevé ne permet d'établir que la police fédérale ne se serait pas acquittée convenablement de ses obligations légales envers l'OCAM. La police fédérale semble à première vue avoir transmis les informations pertinentes à l'OCAM par l'intermédiaire du parquet fédéral. Les Comités soulignent toutefois ne pas avoir examiné plus avant le flux concret d'informations émanant de la police, la manière dont cette dernière s'est procuré ses informations et le relais avec le parquet fédéral. Le cas échéant, ce point pourrait faire l'objet d'une enquête de contrôle future, en tenant compte toutefois des restrictions imposées par l'instruction judiciaire actuellement en cours. La principale constatation de cette enquête est que les informations pertinentes fournies à l'OCAM ne provenaient qu'**exclusivement** de la police fédérale.

## V.3. CONCERNANT LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Le Comité permanent R n'a pas constaté que les services de renseignement auraient dans cette affaire volontairement ou non dissimulé des informations ou renseignements faisant l'objet d'une obligation de communication à l'OCAM. Comme dit plus haut, peu d'informations pertinentes ont pu être transmises. La Sûreté de l'État et le SGRS expliquent unanimement cette production insuffisante de renseignement par le manque de contextualisation de l'origine des informations transmises par la police fédérale via le parquet fédéral. C'est ce qui, selon eux, a empêché une activation ciblée de leurs propres sources. Le procureur fédéral n'est pas d'accord avec cette position : il affirme avoir communiqué toutes les informations pertinentes pour les services de renseignements. Selon lui, aucune information n'a pu être fournie parce qu'il n'y en avait sans doute pas. Cela n'a pour lui aucun rapport avec le prétendu manque de contextualisation.

Les Comités ne disposent d'aucun élément permettant de prendre position dans cette discussion, et ce, indépendamment de la question de savoir s'ils sont compétents en la matière, puisque le contrôle des Comités ne peut pas porter sur les autorités judiciaires. Les Comités ne peuvent que constater une divergence d'opinions manifeste entre les services de renseignement et le parquet fédéral en ce qui concerne cet aspect de l'échange d'informations. Ils n'ont cependant aucune raison de douter de la loyauté avec laquelle les services de renseignement se sont acquittés ici de leur obligation de collaboration.

## V.4. DÉSACCORD CONCERNANT LE NIVEAU DE DÉTAIL DES INFORMATIONS ÉCHANGÉES

Comme il ressort du présent rapport, les services de renseignement, d'une part, et le parquet fédéral/les services de police, d'autre part, ne partagent pas les mêmes opinions quant à la précision ou au niveau de détail des informations échangées. Alors que les services de renseignement estiment qu'ils ne peuvent gérer leurs sources pleinement et en connaissance de cause que s'ils disposent de toutes les informations judiciaires, le procureur fédéral et la police fédérale ne le voient pas de la même manière.

Ils estiment qu'ils ne peuvent pas communiquer toutes les informations relatives à une instruction pénale en cours, mais que des renseignements contextualisés doivent permettre aux services de renseignement soit de fournir ce dont ils disposent, soit de fournir de manière proactive certains efforts de renseignement. Les Comités recommandent que les services de renseignement, les services de police et l'autorité judiciaire échangent leurs points de vue concernant cette problématique, indépendamment de ce cas concret.

# CHAPITRE VI
# RECOMMANDATIONS

## VI.1. CONTRÔLE OU VÉRIFICATION EN CAS D'INVOCATION DU SECRET DE L'INSTRUCTION

Lorsque les membres de l'OCAM, des services de renseignement ou de police invoquent une instruction pénale en cours (et donc le secret de l'instruction) pour ne pas communiquer certains renseignements, les Comités doivent s'en contenter *de lege lata.* Ils ne disposent pas de la compétence de contrôler ou de vérifier la légalité et l'opportunité de cette allégation. Les Comités estiment toutefois qu'il peut arriver que l'invocation du secret de l'instruction ne soit pas justifiée et acceptable. Il en serait notamment ainsi dans des situations où l'on pourrait présumer ou même avoir la forte impression que le secret de l'instruction est détourné de son objectif, à savoir la protection de la vie privée du prévenu et/ou l'assurance d'un bon déroulement de la procédure pénale. Il en serait de même si l'attente du terme de l'instruction judiciaire devait retarder la communication de données indispensables au contrôle parlementaire et le rendre ainsi totalement inopérant.

Les Comités permanents renvoient à cet égard au système existant d'*overruling* décrit dans les articles 24, § 2, troisième alinéa, et 48, § 2, troisième alinéa de la Loi sur le Contrôle où le(s) président(s) du (des) Comité(s) se prononce(nt) en dernier ressort sur la possibilité de rompre un secret invoqué en vue de protéger l'intégrité physique d'une personne.

Les Comités permanents souhaitent ici souligner que la levée du secret de l'instruction à leur égard n'est pas de nature à mettre en péril les poursuites judiciaires. En effet, les membres des Comités sont eux-même tenus de respecter cette obligation de secret aussi longtemps que dure l'instruction et ils doivent en tenir compte dans leur manière de faire rapport tant à leur commission parlementaire de suivi qu'au grand public. La décision d'invoquer le secret de l'instruction devrait au moins se limiter à l'autorité judiciaire, sans préjudice de la problématique précitée. De cette manière, l'on éviterait toutefois qu'un membre d'un service de police, de renseignement ou de l'OCAM invoque ce secret.

## VI.2. CONTRÔLE DE LA LÉGITIMITÉ D'UNE CLASSIFICATION DONNÉE

Comme lorsque le secret de l'instruction est invoqué pour des raisons qui seraient étrangères à sa finalité ou qui ne seraient pas proportionnelles, il convient également de veiller, en matière de classification de pièces et documents, à l'application correcte de la loi, tout en laissant bien sûr aussi la possibilité d'une action correctrice. Dans l'état actuel de la législation, l'on ne peut que faire appel, sans engagement, au sens de la responsabilité de la personne qui émet la classification. Les classifications, qu'elles soient justifiées ou non, n'empêchent pas les Comités de prendre connaissance des données, mais bien d'en rendre compte, dans certains cas, à leurs donneurs d'ordre dans un rapport solide et significatif. Aussi les Comités estiment-ils qu'il conviendrait de prévoir un système de déclassification (partielle, si nécessaire), en dehors du classificateur initial.

Les Comités permanents souhaitent d'ailleurs souligner que le Comité permanent R a déjà formulé cette même recommandation dans son *Rapport d'activités 2006*.

## VI.3. LES CONSÉQUENCES ÉVENTUELLES DE LA PROCÉDURE D'EMBARGO SUR LA QUALITÉ DES ÉVALUATIONS DE LA MENACE

La procédure d'embargo prévue aux articles 11 et 12 LOI OCAM implique que seul le directeur de l'OCAM (ou éventuellement son adjoint, selon l'interprétation donnée à la loi, cf. ci-dessus) doit se charger de l'évaluation d'une menace qui ressort, en l'espèce, de données judiciaires. Il s'agit d'un exercice très laborieux.

Les Comités permanents estiment que cette méthode de travail risque de s'avérer inefficace, puisque cette tâche pénible repose sur les seules épaules d'une ou de deux personnes, qui (contrairement à la composition actuelle de la direction) ne sont pas nécessairement des experts spécialisés dans la science et l'art de l'analyse de la menace en soi. C'est précisément pour cette raison que le législateur a encadré la direction de toute une équipe d'experts en matière d'analyse des menaces. De surcroît, l'on peut en déduire que lorsque des données sont fournies « sous embargo », il s'agira généralement d'affaires extrêmement importantes. Et c'est précisément en pareilles circonstances que le directeur et/ou son adjoint se retrouvent seuls pour faire face à la situation.

C'est pourquoi les Comités permanents sont plutôt favorables à un système où *tous* les renseignements pertinents sont toujours communiqués à l'OCAM et où le directeur décide en interne quels membres du personnel (qui sont d'ailleurs tous titulaires d'une habilitation de sécurité « très secrète » et tenus au secret professionnel) prendront part à l'analyse des informations sensibles. Après le travail d'analyse proprement dit, le directeur et le procureur fédéral peuvent ensuite décider ensemble quelles données sont mentionnées et de quelle manière dans le document d'évaluation, et à quelles autorités ce document est transmis. En

cas de besoin, chaque autorité ne recevra pas les mêmes renseignements. Ce système permet de protéger entièrement des données judiciaires, sans nuire à la plus-value que l'OCAM doit offrir. Il faut souligner à cet égard qu'aujourd'hui, le choix des destinataires des évaluations de l'OCAM ne semble pas toujours répondre à une certaine logique. Un fil conducteur écrit pourrait ici aussi offrir une solution.

En outre, les Comités recommandent également que la décision d'appliquer une procédure d'embargo en vertu des articles 11 et 12 Loi OCAM soit formalisée dans un document écrit. Comme il doit s'agir d'une décision commune du directeur de l'OCAM ET du procureur fédéral (respectivement chef du service d'appui fournisseur), cette décision relève de la compétence de contrôle des Comités. Un document écrit incite, d'une part, à davantage de responsabilisation et permet, d'autre part, à tout moment un contrôle adéquat de la légalité par les Comités.

Enfin, la législation doit aussi explicitement mentionner qu'en cas de différend, les ministres compétents décident ensemble du contenu du document d'évaluation et des personnes auxquelles il doit être transmis.

## VI.4. UN RÉSEAU SECURISE DE COMMUNICATION

Les Comités permanents réitèrent avec insistance leur recommandation antérieure relative à la nécessité absolue et urgente de mettre en place un réseau sécurisé de communication entre l'OCAM, les services d'appui et les destinataires des évaluations de la menace.