

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2007-2008

---

31 JULI 2008

---

**Wetsvoorstel tot aanvulling van artikel 33 van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse**

(Ingediend door de heer Paul Wille)

---

## TOELICHTING

---

### Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel het wettelijk toezichtskader verder aan te scherpen om een einde te maken aan de actuele situatie waarbij het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna het Vast Comité I genoemd) moeilijkheden kan ondervinden bij zijn controle op de werking van de inlichtingendiensten en het OCAD, specifiek voor die opdrachten opgelegd of uitgewerkt door de richtlijnen van het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid.

### Probleemstelling

De twee diensten kregen door de wet van 30 november 1998 houdende de regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, een pak opdrachten toegevoegd om dit land en zijn burgers behoorlijk te kunnen beschermen. Het is tevens deze wet die duidelijk stipuleert wie de verdere invulling van hun opdrachten bepaalt. Artikel 4 van deze wet definieert de opdrachtgever van de Veiligheid van de Staat expliciet: «De Veiligheid van de Staat vervult haar opdrachten door de tussenkomst van de minister van Justitie, overeenkomstig de richtlijnen van het minis-

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2007-2008

---

31 JUILLET 2008

---

**Proposition de loi visant à compléter l'article 33 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace**

(Déposée par M. Paul Wille)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

### Introduction

La présente proposition de loi vise à renforcer le cadre de contrôle instauré par la loi afin de mettre un terme aux difficultés que le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (ci-après dénommé le Comité permanent R) rencontre à l'heure actuelle lors du contrôle qu'il est chargé d'exercer sur le fonctionnement des services de renseignement et de l'OCAM, en particulier en ce qui concerne les missions imposées ou définies par les directives du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité.

### Problématique

La loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998 a confié aux deux services précités un ensemble de missions leur permettant de protéger notre pays et ses citoyens comme il se doit. C'est également la même loi qui précise clairement qui est chargé de définir concrètement ces missions. Ainsi, en son article 4, elle mentionne explicitement par quel organe la Sûreté de l'État se voit confier ses missions: «À l'intervention du ministre de la Justice, la Sûreté de l'État accomplit ses missions conformément aux directives

terieur Comité ». Hierbij wordt het Comité een tweede maal duidelijk bevestigd als de belangrijkste gezagsstructuur in de opdrachtomschrijving van de Veiligheid van de Staat. Artikel 3 van het koninklijk besluit van 21 juni 1996 houdende oprichting van een ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid maakte namelijk een eerste maal duidelijk wie de Veiligheid van de Staat en ADIV stuurt :

«Het Comité stelt de algemene politiek inzake inlichting vast, bepaalt de prioriteiten van de Veiligheid van de Staat en van de algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht, en coördineert hun activiteiten (...).».

Bij de verdere definiëring van de opdrachten van de Veiligheid van de Staat lezen we in artikel 7 van de wet van 30 november 1998 :

«De Veiligheid van de Staat heeft als opdracht :

1° het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit die de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, het wetenschappelijk of economisch potentieel, zoals gedefinieerd door het ministerieel Comité, of elk ander fundamenteel belang van het land, zoals gedefinieerd door de Koning op voorstel van het ministerieel Comité, bedreigt of zou kunnen bedreigen;

2° het uitvoeren van de veiligheidsonderzoeken die haar overeenkomstig de richtlijnen van het ministerieel Comité worden toevertrouwd (...).».

Naast deze sleutelartikelen blijkt uit een hele resem andere bepalingen in de wet van 30 november 1998 hoe belangrijk de rol van het ministerieel Comité inzake de taakverdeling en prioriteiten van de verschillende diensten wel niet is. In de praktijk zijn het dus voornamelijk haar richtlijnen die naast de wettelijke bepalingen de diensten hun afgebakende taken meegeven.

Het mag dus duidelijk zijn dat de richtlijnen van dit ministerieel Comité essentieel zijn voor de dagelijkse werking en actieradius van de Veiligheid van de Staat. Nemen we het voorbeeld van het Belgisch wetenschappelijk en economisch potentieel (WEP) dat in de wet duidelijk als een kerntaak van de Veiligheid van de Staat wordt beschouwd. Het is op basis van de definitie van het ministerieel comité dat de Veiligheid van de Staat zijn beschermende functie over het WEP organiseert. Het spreekt voor zich dat dergelijke definiëringen en richtlijnen een significante, pragmatische afbakening vormen van de verschillende primordiale opdrachten van de Veiligheid van de Staat.

Het Vast Comité I, dat onder meer verantwoordelijk is voor de controle op de werking van de twee

du Comité ministériel ». À cet égard, le Comité se voit une deuxième fois confirmé dans son rôle de structure d'autorité principale en ce qui concerne la définition des missions de la Sûreté de l'État. L'article 3 de l'arrêté royal du 21 juin 1996 portant création d'un Comité ministériel du renseignement et de la sécurité précisait une première fois clairement qui dirige la Sûreté de l'État et le SGRS :

«Le Comité établit la politique générale du renseignement, détermine les priorités de la Sûreté de l'État et du Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées, et coordonne leurs activités. (...)».

S'agissant de la définition concrète des missions de la Sûreté de l'État, l'article 7 de la loi du 30 novembre 1998 dispose ce qui suit :

«La Sûreté de l'État a pour mission :

1° de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'État et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'État et les relations internationales, le potentiel scientifique ou économique défini par le Comité ministériel, ou tout autre intérêt fondamental du pays défini par le Roi sur proposition du Comité ministériel;

2° d'effectuer les enquêtes de sécurité qui lui sont confiées conformément aux directives du Comité ministériel (...).».

Outre ces articles clés, il y a toute une série d'autres dispositions de la loi du 30 novembre 1998 qui montrent à quel point le Comité ministériel joue un rôle important en ce qui concerne la répartition des tâches et les priorités des différents services. Dans la pratique, ce sont donc principalement ses directives qui contribuent, à côté des dispositions légales, à définir les tâches confiées aux services.

Il est donc évident que les directives de ce Comité ministériel sont essentielles au fonctionnement journalier et au champ d'action de la Sûreté de l'État. Prenons l'exemple de la sauvegarde du potentiel scientifique et économique belge (PSE) que la loi considère clairement comme étant une mission fondamentale de la Sûreté de l'État. C'est sur la base de la définition donnée par le Comité ministériel que la Sûreté de l'État veille à la sauvegarde du PSE. Il va sans dire que pareilles définitions et directives permettent de délimiter de manière pertinente et pragmatique les différentes missions primordiales de la Sûreté de l'État.

Le Comité permanent R, qui est responsable, entre autres, du contrôle du fonctionnement des deux

inlichtingendiensten, dient en moet bij wet dergelijke richtlijnen kennen als ijkpunten om op toetsbare, professionele wijze de inspanningen van de verschillende diensten te controleren.

De wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, bepaalt in artikel 33, eerste en tweede lid, het volgende :

«Binnen het kader van de in artikel 1 vermelde doelstellingen, stelt het Vast Comité I onderzoeken in naar de activiteiten en de werkwijze van de inlichtingendiensten, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse en de andere ondersteunende diensten, naar hun interne reglementen en richtlijnen, alsmede naar alle documenten die de handelwijze van de leden van die diensten regelen.

De inlichtingendiensten, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse en de andere ondersteunende diensten zenden uit eigen beweging aan het Vast Comité I de interne reglementen en richtlijnen over, alsook alle documenten die de handelwijze van de leden van die diensten regelen. Het Vast Comité I en de Dienst enquêtes voor de inlichtingendiensten zijn ertoe gerechtigd alle teksten die zij noodzakelijk achten voor het vervullen van hun opdracht, te laten overleggen. ».

Hier komen we tot de kern van de zaak: de toegangsproblematiek, welke dit wetsvoorstel eens en voor altijd wil uitklaren. Sinds vele jaren kampt het Vast Comité I met de onmacht om zijn wettelijke opdracht ten volle uit te oefenen indien het geen kennis heeft van de richtlijnen van het ministerieel Comité. Hier knelt het schoentje tot grote en uitermate terechte frustratie van het Comité I. Het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid weigert deze richtlijnen vrij te geven aan het Vast Comité. Zowel de voorzitter van dit Comité, zijnde de eerste minister, als de twee voogdijministers van Defensie en Justitie, alsook de Veiligheid van de Staat en de algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht weigeren pertinent deze richtlijnen systematisch aan het Comité I mee te delen. De twee laatstgenoemde diensten zijn van oordeel dat het niet gaat om interne documenten, maar documenten afkomstig van andere diensten, waarbij ze zich blijkbaar foutief niet verplicht voelen om deze ten aanzien van het Comité I vrij te geven, ondanks de reeds bijzonder duidelijke libellering van artikel 33 (*cf. supra*).

Ook in het jaarrapport 2007 stelt het Comité I dit deficit opnieuw aan de kaak: «Het Vast Comité I kan zijn wettelijke opdracht niet ten volle uitoefenen indien het geen kennis heeft van de richtlijnen van het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid

services de renseignement, doit et est légalement tenu de connaître ces directives et de s'en servir comme critères de référence pour contrôler l'action des différents services d'une manière objective et professionnelle.

La loi organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace du 18 juillet 1991 précise, en son article 33, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, ce qui suit :

«Dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1<sup>er</sup>, le Comité permanent R enquête sur les activités et les méthodes des services de renseignement, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et des autres services d'appui, sur leurs règlements et directives internes, ainsi que sur tous les documents réglant le comportement des membres de ces services.

Les services de renseignement, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et les autres services d'appui transmettent d'initiative au Comité permanent R les règlements et directives internes ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres de ces services. Le Comité permanent R (...) et le Service d'enquêtes des services de renseignements ont le droit de se faire communiquer les textes qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission. ».

Nous sommes ici au cœur du problème, à savoir celui de l'accès aux documents, que la présente proposition de loi entend régler une fois pour toutes. Depuis de nombreuses années, le Comité permanent R est dans l'incapacité d'accomplir pleinement la mission que la loi lui confère faute de pouvoir prendre connaissance des directives du Comité ministériel. C'est ici que le bât blesse, à la grande frustration, parfaitement légitime, du Comité R. Le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité refuse de communiquer ces directives au Comité permanent. Tant le président de ce Comité, à savoir le premier ministre, que les deux ministres de tutelle, à savoir le ministre de la Défense et le ministre de la Justice, ainsi que la Sûreté de l'État et le Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées refusent pertinemment de communiquer systématiquement ces directives au Comité R. Les deux derniers services sont d'avis qu'il s'agit non pas de documents internes mais de documents provenant d'autres services, et ne se sentent manifestement pas obligés — à tort — de communiquer les directives en question au Comité R, en dépit de l'article 33 (*cf. supra*) dont le libellé est pourtant déjà très clair à l'heure actuelle.

Dans son rapport annuel 2007 aussi, le Comité R dénonce une nouvelle fois cette lacune: «Le Comité permanent R ne peut exercer pleinement sa mission légale s'il n'a pas connaissance des directives du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité

die betrekking hebben op of relevant zijn voor de werking van de inlichtingendiensten en het OCAD. Ook al is het Vast Comité I van oordeel dat artikel 33 W.Toezicht hem in zijn huidige libellering een voldoende duidelijk recht verleent op kennisname van deze richtlijnen, toch blijkt deze zienswijze niet door iedereen te worden gedeeld.» (Vast Comité I, jaarrapport 2007, p. 78). Bovendien hebben de begeleidingscommissies van Kamer en Senaat op 17 juli 2008 eenparig een aantal aanbevelingen goedgekeurd op basis van het Gemeenschappelijk toezichtsverslag van het Vast Comité P en het Vast Comité I betreffende het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD). In deze aanbeveling stellen beide begeleidingscommissies uitdrukkelijk dat een wetgevend initiatief noodzakelijk is opdat de Vaste Comités I en P in kennis worden gesteld van de richtlijnen van het ministerieel Comité.

### ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

#### Artikel 2

Artikel 2 wil nog duidelijker de wettelijke toegang garanderen voor het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot alle documenten die de diensten en hun leden als taakgevende opdracht (kunnen) beschouwen, wat hun oorsprong zij. Het mag duidelijk zijn dat hierbij de belangrijkste bron de richtlijnen en definiëringen van het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid zijn, waarvan het Comité I tot nog toe geen kennis mocht nemen. Het volstaat hier om in de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, artikel 33 te wijzigen door na de woorden « alle documenten die de handelwijze van de leden van die diensten regelen » de volgende woorden toe te voegen: « , ook al gaan deze reglementen, richtlijnen en documenten uit van andere overheidsorganen. ».

Paul WILLE.

\*  
\* \*

relatives au ou pertinentes pour le fonctionnement des services de renseignement et de l'OCAM. Bien que le Comité permanent R estime que l'article 33 L. Contrôle lui octroie, dans son libellé actuel, un droit suffisamment clair de prise de connaissance de ces directives, tout le monde ne semble pas partager ce point de vue.» (Comité permanent R, rapport annuel 2007, p. 76). En outre, le 17 juillet 2008, les commissions de suivi de la Chambre et du Sénat ont approuvé à l'unanimité un certain nombre de recommandations sur la base du Rapport de contrôle conjoint des Comités permanents P et R relatif à l'organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM). Dans ces recommandations, les deux commissions de suivi insistent explicitement sur la nécessité de légiférer de manière à permettre aux Comités permanents R et P d'avoir connaissance des directives du Comité ministériel.

### COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### Article 2

L'article 2 vise à garantir davantage au Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité un accès légal à tous les documents, de quelque origine que ce soit, que les services et leurs membres considèrent comme relevant (pouvant relever) de la mission qui leur est confiée. Il est clair qu'à cet égard, la principale source d'informations est constituée par les directives et les définitions du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité dont le Comité R n'a pas pu prendre connaissance jusqu'à présent. À cette fin, il suffit de modifier l'article 33 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement en ajoutant les mots « , même si ces règlements, directives et documents proviennent d'autres organismes publics » après les mots « ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres de ces services ».

\*  
\* \*

**WETSVOORSTEL**

## Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

## Art. 2

Artikel 33, tweede lid, eerste zin, van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, gewijzigd bij de wet van 10 juli 2006, wordt *in fine* aangevuld met het volgende zinsdeel:

« , ook al gaan deze reglementen, richtlijnen en documenten uit van andere overheidsorganen. ».

15 juli 2008.

Paul WILLE.

**PROPOSITION DE LOI**Article 1<sup>er</sup>

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

## Art. 2

L'article 33, alinéa 2, première phrase, 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, modifié par la loi du 10 juillet 2006, est complété *in fine* par le membre de phrase suivant :

« , même si ces règlements, directives et documents proviennent d'autres organismes publics. »

15 juillet 2008.