



Comité Permanent de Contrôle des services de renseignements et de sécurité

Titre : Avis CPR sur la Proposition de loi Collaboration internationale (28/09/2020)

Description de la mission :

Proposition de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité en vue d'instaurer des notes d'évaluation pour la collaboration avec les services de renseignement et de sécurité étrangers (DOC 55 0956/001)

AVIS DU COMITÉ PERMANENT R SUR LA PROPOSITION DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1998 ORGANIQUE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ EN VUE D'INSTAURER DES NOTES D'ÉVALUATION POUR LA COLLABORATION AVEC DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ ÉTRANGERS

Dans un courriel daté du 19 juin 2020, le Président de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières Administratives a demandé au Comité permanent de Contrôle des services de renseignement et de sécurité de rendre un avis sur la proposition de loi précitée (DOC 55 0956/001).

1. Le Comité permanent R salue la présente proposition de loi. Depuis plusieurs années déjà, le Comité plaide en faveur d'une réglementation légale pour la collaboration internationale des services de renseignement et de sécurité belges.¹

La proposition de loi entend conférer un fondement juridique formel à la collaboration de la Sûreté de l'État (VSSE) et du Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) avec d'autres pays. L'évaluation de l'intérêt de la relation de collaboration par rapport aux risques qu'elle implique revêt une importance primordiale. L'évaluation des risques sera consignée dans une « note d'évaluation », qui constitue la base sur laquelle repose la collaboration des services. Ce fondement juridique est nécessaire non seulement pour de nouvelles relations de collaboration, mais aussi pour celles qui existent déjà et sont poursuivies.²

Dans le présent avis, le Comité formule une série de remarques relatives aux articles. Une proposition de texte est ajoutée dans les cas où une précision textuelle de la proposition de loi est susceptible d'apporter une valeur ajoutée à la protection du citoyen ou à l'application pratique de la réglementation par les services de renseignement et de sécurité.

¹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 1997*, 163 ; COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2007*, 51 ; COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 105-106; COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2009*, 4, 106-107; COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2012*, 2 et 97; et COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2016*, 119.

² Développements de la proposition de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité en vue d'instaurer des notes d'évaluation pour la collaboration avec les services de renseignement et de sécurité étrangers, *Doc. parl. Chambre 2019-2020*, n° 55-0956/001, 1 et 4.

2. La proposition de loi ajoute un nouvel article 20/1 à la Loi du 30 novembre 1998. Le Comité constate que les auteurs de la proposition de loi se sont inspirés de la législation néerlandaise.³ Comme mentionné, le Comité salue le fait que les services de renseignement et de sécurité belges bénéficient d'un cadre légal particulier et plus large en matière de collaboration internationale. Le fait que l'inspiration ait été trouvée dans la législation néerlandaise s'inscrit dans l'histoire juridique des deux pays en ce qui concerne les services de renseignement et de sécurité, où le brassage mutuel est pratiqué depuis plusieurs années.

Actuellement, le cadre juridique de la collaboration (inter)nationale et de l'échange d'informations est uniquement constitué par les articles 19, alinéa 1^{er} et 20 § 3 L.R&S. L'article 19, alinéa 1^{er} L.R&S règle la compétence générale de communication et de transfert de renseignements à des instances tierces.⁴ Cependant, en 1998, le législateur lui-même jugeait cette réglementation insuffisante. Aussi, l'article 20 § 3 L.R&S dispose que le Conseil National de Sécurité (CNS), entre autres, doit poursuivre l'élaboration de la collaboration et de l'échange d'informations. Par l'adoption de la Directive du 30 septembre 2016, le Conseil National de Sécurité a (en partie) rempli cette obligation légale.⁵ Dans le cadre de cette proposition de loi, il est important que cette directive du CNS, à l'instar de la proposition de loi, règle les modalités de la collaboration internationale de la VSSE et du SGRS.⁶ Une réglementation concernant la collaboration internationale de nos services de renseignement et de sécurité mérite toutefois un débat parlementaire et la transparence qui est associée. Il est en outre préférable que le législateur définisse les principes de base. L'élaboration et l'application concrète pourront alors être déterminées dans une directive du CNS.

Si la présente proposition de loi est adoptée par le Parlement, la directive du CNS nécessite une adaptation et une actualisation.⁷

L'obligation générale de diligence en matière de collaboration internationale

3. L'article 2 de la proposition de loi supprime la dernière phrase de l'article 20 § 1^{er} L.R&S, à savoir : « *Les services de renseignement et de sécurité veillent également à assurer une collaboration avec les services de renseignement et de sécurité étrangers.* »

³ Plus précisément à l'article 88 de la Loi néerlandaise du 26 juillet 2017 portant des règles relatives aux services de renseignement et de sécurité et modifiant quelques lois.

⁴ Article 19, alinéa 1^{er} L.R&S : « *Les services de renseignement et de sécurité ne communiquent les renseignements visés à l'article 13, deuxième alinéa, qu'aux ministres et autorités administratives et judiciaires concernés, aux services de police et à toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions ainsi qu'aux instances et personnes qui font l'objet d'une menace visée aux articles 7 et 11.* »

⁵ La Directive du 30 septembre 2016 du Conseil National de Sécurité concernant les relations de la Sûreté de l'État (VSSE) et du Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) avec les services de renseignement étrangers).

⁶ Il a été décidé de classer (au niveau 'Confidentiel') cette directive (de qualité) du CNS. Le Comité ne comprend pas pourquoi ce document doit être classifié. En effet, il ne contient ni des données et méthodologies opérationnelles ni d'autres types de données sensibles. En outre, vu que la directive du CNS fait partie du cadre juridique d'évaluation de l'action internationale des services de renseignement et de sécurité, le Comité estime qu'il n'y a aucune raison de classer un tel document de manière permanente.

⁷ La question se pose également de savoir si la Directive du 30 septembre 2016 du CNS doit être modifiée et actualisée à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des données. Cette directive du CNS ne faisant pas l'objet du présent avis, cet aspect n'y est pas détaillé.

L'article 20 § 1^{er} complet s'énonce comme suit : « *Les services de renseignement et de sécurité, les services de police, les autorités administratives et judiciaires veillent à assurer entre eux une coopération mutuelle aussi efficace que possible. Les services de renseignement et de sécurité veillent également à assurer une collaboration avec les services de renseignement et de sécurité étrangers.* » Par le biais de cette disposition, le législateur a créé une obligation générale de diligence en matière de collaboration dans le chef des services de renseignement et de sécurité belges. Ceci oblige la VSSE et le SGRS à collaborer avec d'autres instances au niveau national et international. Ce prescrit souligne l'importance que le législateur attache à la collaboration et à l'échange d'informations de la Sûreté de l'État (VSSE) et du Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) avec les autorités judiciaires, administratives et policières, ainsi qu'avec les services partenaires étrangers.

Dans le cadre de cette proposition de loi, il importe d'établir une distinction entre l'obligation générale de diligence en matière de collaboration, d'une part, et l'éligibilité d'un service extérieur à la collaboration, d'autre part, et les formes que peut prendre cette collaboration. La proposition de loi se concentre sur le second aspect (plus précisément à l'article 3, qui introduit un nouvel article 20/1 dans la Loi du 30 novembre 1998). Compte tenu de l'importance de la collaboration au sein de la communauté internationale du renseignement, le Comité recommande vivement de maintenir, ou si nécessaire de renforcer, l'obligation générale de diligence en matière de collaboration internationale énoncée à l'article 20 § 1^{er}, deuxième phrase L.R&S.

La politique de collaboration internationale des services de renseignement et de sécurité

4. Le Comité rejoint les auteurs de la proposition de loi dans leur choix d'accorder explicitement au gouvernement, représenté par le ministre compétent, la responsabilité ultime des relations de collaboration internationale pour la VSSE et le SGRS. Ce choix ressort clairement de la procédure d'autorisation telle que définie à l'article 20/1 § 1^{er}, alinéa 4 L.R&S. Le Comité recommande d'exprimer ce principe de manière plus explicite dans la proposition de loi.

À la lumière de cette remarque, le Comité propose d'ajouter la phrase suivante au projet d'article 20/1 § 1^{er} :

« Le Conseil National de Sécurité détermine la politique de collaboration internationale des services de renseignement et de sécurité. »

Les acteurs desquels une évaluation est requise

5. L'article 3 de la proposition de loi ajoute un nouvel article 20/1 à la Loi du 30 novembre 1998. L'article stipule que les services de renseignement et de sécurité sont habilités à s'engager dans une relation de collaboration avec des services de renseignement et de sécurité éligibles d'autres pays. L'article détermine ensuite quelles conditions doivent être respectées pour répondre à la question de savoir si un service de renseignement et de sécurité belge peut s'engager dans une relation de collaboration et, dans l'affirmative, quelle peut être la nature et l'intensité de la collaboration envisagée, compte tenu de cette évaluation.

Dans la proposition de loi, les auteurs limitent la réglementation proposée aux « *services de renseignement et de sécurité d'autres pays* ». Le Comité recommande d'étendre cette

réglementation aux « *organisations internationales et groupes armés organisés non étatiques au sens du droit international humanitaire* ». ⁸ La pratique montre que ces relations de collaboration internationales requièrent également un cadre juridique clair. ⁹

L'évaluation d'une collaboration envisagée

6. Le projet d'article 20/1 § 1^{er} L.R&S exige la réalisation d'une évaluation du service étranger concerné préalablement à l'établissement d'une relation de collaboration. Le troisième alinéa de l'article 20/1 § 1^{er} L.R&S qui est proposé énumère une série de critères qu'il convient de prendre en considération. Ces derniers portent à la fois sur les services de renseignement et de sécurité étrangers avec lesquels une relation de collaboration est établie (ou poursuivie) et sur le pays dont ce service fait partie. Le Comité peut formuler les remarques et recommandations suivantes à propos de ces critères d'évaluation.

Les critères d'évaluation légaux

7. Selon le critère d'évaluation proposé au point b), il convient de prendre en considération « *le respect des droits de l'homme par le pays en question* ». Compte tenu de la nature de ce critère, le Comité comprend que ceci est corrélé au critère d'évaluation repris au point a), critère selon lequel il y a lieu de tenir compte de « *l'ancrage démocratique du service dans le pays en question* ». Le Comité souscrit pleinement aux deux critères d'évaluation. Il estime néanmoins qu'une clarification des deux critères dans la loi elle-même serait non seulement bénéfique pour la protection juridique, mais soutiendrait également la VSSE et la SGRS dans l'application pratique de ces critères.

Tout d'abord, on peut constater que le degré de respect des droits de l'homme peut être évalué par le pays concerné à la lumière de l'approbation et de la ratification par ce pays des conventions internationales relatives aux droits de l'homme et du respect de ces conventions dans la pratique. Il importe aussi de savoir si le service de renseignement et de sécurité étranger est associé à des violations des droits de l'homme. Plus généralement, le système politique général du pays concerné, la position du service étranger de renseignement et de sécurité ainsi que la position et l'action de la police et des forces armées du pays concerné peuvent également être examinées. Ces dernières revêtent un intérêt pour la présente proposition de loi car elles peuvent être un client (important) d'un service de renseignement et de sécurité avec lequel la VSSE et/ou le SGRS entretiennent une relation de collaboration. Enfin, le Comité est d'avis qu'un ancrage démocratique des services de renseignement et de sécurité étrangers n'est pleinement possible que grâce à l'existence d'un contrôle indépendant.

À la lumière de ces remarques, le Comité recommande de reformuler et de renuméroter la disposition reprise sous les points a) et b) comme suit :

« a) le système politique général et le caractère démocratique et respectueux de l'État de droit du pays auquel appartient le service de renseignement et de sécurité étranger, y compris l'approbation et la ratification des conventions internationales relatives aux

⁸ Dans ce cadre, voir notamment l'article 141bis CP.

⁹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2017*, 4-11 ('II.1. Une plainte concernant trois opérations du SGRS').

droits de l'homme, le respect des droits de l'homme par le pays en question ainsi que la position et les actions des services de police et des forces armées de le pays en question ;

b) la position du service de renseignement et de sécurité dans le pays concerné, y compris l'existence d'un contrôle indépendant du service, ainsi que le respect des droits de l'homme par le service en question ; ».

8. Selon le critère d'évaluation proposé au point f), il y a lieu de prendre en considération « *le niveau de protection des données offert par le service en question* ». Vu qu'il fait référence ici au droit de protection des données à caractère personnel, à son exécution et à son application, et vu que ce droit est un droit humain qui est protégé par diverses conventions internationales relatives aux droits de l'homme, le Comité recommande de renuméroter ce critère d'évaluation repris au point c). Il s'agit d'une suite logique des critères d'évaluation proposés aux points a) et b).

9. Selon le critère d'évaluation proposé au point d), il convient de prendre en considération « *les compétences et les possibilités légales du service dans le pays en question, en particulier le fait que celui-ci dispose ou non de missions de recherche ainsi que le contrôle de ces missions* ».

Tout d'abord, dans cette proposition de loi, le Comité souscrit pleinement à l'importance accordée aux 'possibilités' d'un service de renseignement et de sécurité étranger dans la présente évaluation. Étant donné que le projet de disposition mentionne séparément les termes 'possibilités' et 'compétences', le Comité n'interprète pas le concept de possibilité comme les possibilités juridiques (c'est-à-dire les compétences) mais comme les possibilités techniques (par exemple, disposer de certains équipements et capacités techniques), voire les possibilités en termes de capacité en personnel et/ou de budget.

Le Comité recommande de tenir compte non seulement des compétences et possibilités d'un service étranger de renseignement et de sécurité, mais aussi des missions (lisez : la répartition des tâches) et des actions concrètes du service concerné.

Dans ce cadre, la question se pose de savoir pourquoi le critère d'évaluation proposé ne devrait prendre en compte que les compétences « *dans le pays en question* ». Les activités (assignées) à l'étranger, y compris sur le territoire belge, sont au moins aussi importantes. Dans ce contexte, il convient aussi de se référer à la mission de la VSSE et du SGRS qui consiste à superviser les activités des services de renseignement et de sécurité étrangers sur le territoire belge (articles 7, 3 ° / 1 et 11, § 1^{er}, 5° L.R&S). Les résultats des recherches que les services de renseignement belges ont rassemblés dans ce cadre doivent être inclus dans une évaluation préalablement à une éventuelle relation de collaboration ou à une évaluation périodique d'une collaboration existante.

La question qui se pose également est de savoir ce que les auteurs de la proposition de loi entendent par 'missions de recherche' ? S'agit-il uniquement des actes d'information posés dans le cadre du travail de renseignement d'un service de renseignement et de sécurité étranger, ou également tout acte d'information policière de nature judiciaire et/ou administrative ? Si ce sont les actes d'information policiers qui sont visés, le Comité se demande si les auteurs de la proposition de loi estiment que posséder des pouvoirs

d'investigation policiers doit être considéré comme un obstacle/un risque pour la collaboration internationale.¹⁰

Enfin, et conformément aux commentaires précédemment formulés par le Comité, il est proposé de supprimer les mots « *ainsi que le contrôle de ces missions* » au point d) et, sous une forme adaptée, de les déplacer au point b).

À la lumière des commentaires qui précèdent, le Comité recommande de reformuler la disposition reprise au point d) comme suit :

« d) les missions, les compétences et les possibilités du service en question et la manière dont le service exerce ces missions et compétences ; ».

10. Selon le critère d'évaluation proposé au point c), il y a lieu de prendre en considération « *le professionnalisme et la fiabilité du service en question* ». À la lumière des remarques précédentes, le Comité recommande de renuméroter cette disposition et de la reprendre au point e).

11. En vue d'établir une distinction plus claire – aux fins de promotion du respect des droits humains – entre les critères d'évaluation qui constituent plutôt un éventuel obstacle/risque pour la mise en place d'une relation de collaboration étrangère et ceux qui devraient plutôt être considérés comme une éventuelle opportunité/chance, le Comité conseille de ne pas reprendre à l'alinéa 3 le critère d'évaluation figurant au point e), c'est-à-dire « *le degré de réciprocité (quid pro quo)* », comme critère d'évaluation distinct. En effet, le principe de réciprocité se traduit plutôt par un intérêt ou une opportunité opérationnelle, et donc pas par un risque. La prise en compte de ce principe dans le cadre de la collaboration avec un service de renseignement et de sécurité étranger, dans quelle mesure, pour quelles matières et le caractère transfrontalier ou non d'un 'dossier' ou d'un 'domaine de recherche', font partie de la politique de collaboration avec le service concerné.

12. Dans le même ordre d'idées, les mots « *en tout cas* » dans l'alinéa 3 proposé, c'est-à-dire « *L'évaluation visée à l'alinéa 2 prend en tout cas en considération les critères suivants :* », devraient également être supprimés. Il y a lieu de lire cette proposition en combinaison avec l'ajout proposé par le Comité au point 17.

La procédure d'autorisation

13. L'alinéa 4 de l'article 20/1 § 1^{er} L.R&S qui est proposé dispose que « *(u)ne relation de collaboration avec un service de renseignement ou de sécurité d'un autre pays ne peut être mise en place que moyennant l'autorisation préalable du ministre compétent.* » Pour des raisons de sécurité juridique, le Comité recommande avant tout que cette autorisation soit donnée par écrit.

En outre, le Comité souscrit au point de vue des auteurs de la proposition de loi d'imposer l'exigence d'autorisation proposée non seulement aux nouvelles relations collaboration mais également aux relations existantes.¹¹

¹⁰ Un tel critère n'est pas repris dans la loi dans la loi néerlandaise du 26 juillet 2017. L'organe de contrôle néerlandais des services de renseignement et de sécurité CTIVD en tient compte, comme un fait objectif, dans ses évaluations des activités internationales des services de renseignement et de sécurité néerlandais.

¹¹ *Supra*, p. 1, note de bas de page 2.

14. Comme mentionné, le Comité rejoint les auteurs de la proposition de loi dans leur choix d'accorder au gouvernement, représenté par le ministre compétent, la responsabilité ultime des relations de collaboration internationale pour la VSSE et le SGRS également. Ces relations de collaboration requièrent une autorisation ministérielle.

15. Si le Parlement envisage – comme dans la réglementation néerlandaise – d'accorder au ministre un pouvoir de délégation, le Comité formule les conseils suivants :

Premièrement, pour des raisons de sécurité juridique, il conviendrait idéalement de déléguer le pouvoir de décision 'par écrit', et ce exclusivement au dirigeant du service de renseignement et de sécurité concerné.

Deuxièmement, il serait préférable de prévoir une obligation d'information pour le chef de service concerné vis-à-vis de son ministre de tutelle. Il devrait ainsi informer le ministre de son autorisation dans les meilleurs délais, et ce avant la collaboration effective.

En outre, le Comité conseille de stipuler expressément dans la loi que le ministre compétent a le pouvoir de réformer l'autorisation du chef du service. Bien qu'un tel pouvoir de réformation soit inhérent à un pouvoir de délégation (combiné à l'autorité hiérarchique du ministre compétent), le Comité est d'avis qu'une confirmation juridique explicite en la matière est nécessaire pour éviter toute ambiguïté.¹²

Enfin, si l'option d'une délégation est retenue, le Comité recommande que cette dernière ne soit pas possible s'il est fait usage de l'exception (proposée par le Comité permanent R) (*infra* point 17) lorsque l'intention de la VSSE ou du SGRS est de transférer des données à caractère personnel ou de mettre en place des opérations.

À la lumière de ces remarques, le Comité recommande de reformuler l'alinéa 4 proposé comme suit :

« Une relation de collaboration avec un service de renseignement et de sécurité d'un autre pays, d'une organisation internationale ou d'un groupe armé organisé non étatique ne peut être mise en place que moyennant l'autorisation écrite préalable du ministre compétent. Une autorisation contient la nature et l'intensité de la relation de collaboration en fonction des résultats de l'évaluation, compte tenu des directives du Conseil National de Sécurité. Sauf en cas de recours à l'exception visée au paragraphe 3, le ministre compétent peut déléguer par écrit l'octroi de l'autorisation au dirigeant du service en question. Toute relation approuvée par le dirigeant du service sera notifiée au ministre compétent avant sa mise en œuvre. Ce dernier peut à tout moment réformer une collaboration autorisée par le chef du service. »

On peut encore ajouter qu'une décision de délégation ministérielle peut éventuellement être limitée territorialement (par exemple, à l'autorisation des relations de collaboration avec les services de renseignement et de sécurité de l'Union européenne). Une telle possibilité est inhérente à un pouvoir de délégation et ne nécessite pas d'initiative législative.

¹² Le même procédé a d'ailleurs été utilisé à l'article 44/3, 1°, alinéa 3 L.R&S concernant les interceptions de sécurité du SGRS, où figure la phrase suivante : « *sans préjudice de toute décision ultérieure du Ministre de la Défense* ».

16. L'alinéa 5 de l'article 20/1 § 1^{er} L.R&S proposé instaure, dans le chef du dirigeant du service de renseignement et de sécurité, l'obligation d'évaluer l'évaluation existante si les conditions l'imposent. Dans les développements de la proposition de loi, il est précisé qu'une relation de collaboration existante peut évoluer au fil du temps, dans un sens positif comme dans un sens négatif.

Le Comité constate que l'article 20/1 L.R&S qui est proposé ne prévoit pas d'évaluation générale périodique des évaluations existantes. Une telle méthode est néanmoins défendable puisqu'une évaluation périodique crée un moment où un service de renseignement et de sécurité est obligé de s'interroger sur d'éventuels changements de conditions susceptibles de nécessiter un changement dans la relation de collaboration (par exemple, des violations des droits humains par le pays auquel le service appartient, des activités d'espionnage du service sur le territoire belge).

À la lumière de ces remarques qui précèdent, le Comité recommande d'ajouter un nouveau dernier alinéa au paragraphe 1^{er}, qui s'énoncerait comme suit :

« Sans préjudice de l'alinéa précédent, les notes d'évaluation des services de renseignement et de sécurité sont périodiquement évaluées. La périodicité est déterminée par le Conseil National de Sécurité, sur proposition conjointe des ministres compétents. ».

Il peut être décidé de préciser la notion de « note d'évaluation » à l'article 3 L.R&S : « 22° « note d'évaluation »: l'établissement du résultat de l'évaluation visé à l'article 20/1, § 1^{er}, alinéa 2 et la nature et l'intensité de la relation de collaboration avec le service de renseignement et de sécurité étranger en question; ».

La menace grave et imminente pour la sécurité nationale comme première exception

17. Le Comité constate que la proposition de loi se concentre sur la définition des critères d'évaluation qui constituent un obstacle et un risque à l'établissement d'une relation de collaboration étrangère déterminée. Le Comité retient ceci : les auteurs de la proposition de loi souscrivent à l'idée qu'une évaluation d'un service de renseignement et de sécurité étranger et du pays concerné vise avant tout à empêcher la VSSE et le SGRS de collaborer et d'échanger des informations avec des services qui ne respectent pas les valeurs ni les principes juridiques belges et internationaux reconnus ou à limiter une collaboration à certaines formes. Dans les développements de la proposition de loi, il est indiqué que « (à) cet égard, l'établissement de relations de collaboration avec les services de pays qui offrent insuffisamment de garanties en termes d'ancrage démocratique et de respect des droits humains peut poser problème. L'esprit de la loi veut en effet que les données recueillies de manière illégale ne soient pas acceptées. »¹³

Cependant, les auteurs de la proposition de loi sont également attentifs au fait qu'une éventuelle relation de collaboration doit également prendre en compte des éléments devant plutôt être considérés comme d'éventuelles opportunités et chances pour les services de renseignement et de sécurité belges : « La mise en œuvre de la collaboration doit cependant aussi être fonction de son intérêt pour la sécurité nationale. Les risques que l'on peut et doit accepter sont d'autant plus grands que cet intérêt est important. La proposition de loi offre

¹³ Doc. parl. Chambre, n° 55-0956/001, 3.

une certaine latitude s'il existe des raisons opérationnelles sérieuses en ce sens. ». Le Comité recommande de reprendre ce principe dans la loi même, plus particulièrement dans un nouveau paragraphe qui est ajouté au projet d'article 20/1. Le Comité souhaite néanmoins faire remarquer que le critère 'raisons opérationnelles sérieuses' n'est pas toujours le critère d'exception le plus indiqué. En effet, il peut aussi y avoir des 'raisons opérationnelles sérieuses' dans des enquêtes moins lourdes.

À la lumière de ces remarques, le Comité recommande d'ajouter un nouveau paragraphe à l'article 22/1, qui pourrait s'énoncer comme suit :

« § 2. Ce n'est que lorsqu'il existe une menace grave et imminente pour les intérêts en matière de sécurité nationale énumérés aux articles 7 et 11 qu'une relation de collaboration peut être établie avec un service de renseignement et de sécurité étranger qui n'est pas possible eu égard à l'évaluation réalisée, telle que visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 ».

La communication ponctuelle de renseignements pour motif urgent et grave comme seconde exception

18. Le projet d'article 20/1 § 2 L.R&S – qui deviendrait la paragraphe 3 si la proposition formulée par le Comité au point 17 est suivie – crée la possibilité pour les services de renseignement et de sécurité de fournir des données à un service de renseignement et de sécurité étranger, même si une relation de collaboration n'a pas (encore) été approuvée avec le service extérieur concerné.

La proposition de loi associe cette possibilité légale à l'existence d'« *un motif urgent et grave* ». Le Comité comprend par là la situation où, par exemple, la VSSE et/ou le SGRS disposent de données indiquant qu'une attaque terroriste imminente va être commise dans un pays où une relation de collaboration avec le service de renseignement et de sécurité concerné n'a pas (encore) été établie. La même condition est également posée à d'autres endroits dans la Loi du 30 novembre 1998 (en l'occurrence pour la mise en œuvre urgente de méthodes de renseignement spécifiques et exceptionnelles ; articles 18/3 § 3 et 18/10 § 4 L.R&S). Le Comité recommande d'utiliser, comme pour ces autres procédures, la notion d'« *extrême urgence* ».

Une seconde condition d'application pour une telle communication de renseignements est que celle-ci doit s'inscrire « *dans le cadre de la bonne exécution de[s] (...) missions* » de la VSSE et/ou du SGRS. À d'autres endroits dans la Loi du 30 novembre 1998, plus précisément dans les dispositions légales qui règlent les méthodes de renseignement (articles 14 à 18/17 L.R&S), cette condition est décrite comme suit : « *dans l'intérêt de l'exercice de leurs missions* ». Cet ensemble de mots peut, le cas échéant, être également repris à l'article 20/1, § 2. Le Comité comprend également par là que de telles informations ne doivent pas être incompatibles avec les intérêts de sécurité nationale que le service belge de renseignement et de sécurité en question doit protéger.

19. Compte tenu du caractère d'exception, le Comité est d'avis que l'existence d'une telle réglementation est justifiée. Le Comité se demande néanmoins pourquoi il est question, dans la disposition concernée, du transfert « *des données évaluées ou non évaluées* ». Le Comité

présume que les auteurs souhaitent indiquer clairement que le transfert des deux catégories est possible. Si tel est le cas, il est préférable de se limiter à la notion de « données ». En outre, la Loi du 30 novembre 1998, dans sa forme actuelle, ne connaît pas la notion de 'données évaluées' (ou pas). Si, avec la terminologie utilisée, la proposition de loi vise une interprétation spécifique, le Comité conseille de détailler ce concept d'un point de vue juridique (par exemple, en le définissant juridiquement à l'article 3 L.R&S). Il convient à cet égard de garder à l'esprit qu'actuellement, en vertu de l'article 19, alinéa 1^{er} L.R&S, la VSSE et le SGRS ne sont autorisés à transmettre des informations à des tiers que si celles-ci sont pertinentes pour leurs propres missions. Il convient de détruire les données collectées qui ne sont pas pertinentes.

20. Le projet d'alinéa 2 de l'article 20/1 § 2 lie la communication de données à l'autorisation du ministre de la Justice (en ce qui concerne la VSSE) et du ministre de la Défense (en ce qui concerne le SGRS). Compte tenu de la condition matérielle posée à l'alinéa 1^{er}, selon laquelle une telle communication d'informations n'est possible qu'en cas de '*motif urgent*', la procédure d'autorisation en question est par essence une procédure d'extrême urgence.¹⁴

L'alinéa 2 dans sa forme actuelle soulève plusieurs questions. Premièrement, on ne sait pas exactement si l'autorisation du ministre doit être donnée par écrit ou si cela peut également se faire verbalement. Compte tenu de l'urgence, l'autorisation verbale peut être justifiée dans la présente procédure, mais dans ce cas, une procédure légale doit être prévue, dans laquelle le ministre doit confirmer son autorisation verbale par écrit dans les meilleurs délais. Deuxièmement, la phrase suivante manque de clarté : « *Ce consentement¹⁵ est détaillé par écrit dans les 48 heures dans une justification de l'activité de collaboration concrète.* » Cette phrase ne précise pas ce que le ministre compétent doit faire ni à quelles obligations les services de renseignement et de sécurité sont soumis. Le Comité recommande de réécrire l'alinéa 2, en tenant compte des remarques et questions précitées.

21. La proposition d'alinéa 3 de l'article 20/1 § 2 L.R&S crée un devoir d'information vis-à-vis du Comité permanent R. Le Comité recommande de préciser à l'égard de qui s'applique une obligation de notification (la VSSE/le SGRS ou le ministre). Enfin, le Comité recommande de préciser qu'une telle obligation de notification doit s'appliquer à compter de sa confirmation écrite.

Garanties procédurales dans le cadre de la collaboration effective

22. Le projet d'article 20/1 L.R&S ne tient pas compte des formes concrètes de collaboration que la VSSE et le SGRS peuvent entretenir avec les services de renseignement et de sécurité étrangers, ni des modalités et garanties procédurales à prendre en considération dans le cadre de la collaboration effective.

¹⁴ Le fait que la Loi du 30 novembre 1998 prévoit déjà une procédure d'extrême urgence ministérielle en qui concerne les méthodes exceptionnelles de renseignement (cf. art. 18/10 § 4, alinéa 9 L.R&S) mérite d'être mentionné dans ce contexte.

¹⁵ Le terme '*toestemming*' a été traduit par '*consentement*'. Or, le terme le plus adéquat dans le cas présent est '*autorisation*'.

De manière générale, il existe différentes formes de collaboration entre les services de renseignement et de sécurité : l'échange d'analyses stratégiques, l'échange de données (à caractère personnel) ponctuelles, l'exécution d'opérations conjointes et un soutien technico-opérationnel (par exemple, la mise à disposition de matériel), etc. Dans un contexte d'appui plus marqué, des informations générales peuvent également être échangées, il peut y avoir un échange des méthodologies opérationnelles et des processus de travail utilisés par les services, et des formations ou des exercices conjoints peuvent être organisés. Des agents de liaison et des points de contact centraux entre deux ou plusieurs services pourraient également être installés pour assurer une bonne connexion.

Le Comité conseille de tenir compte dans la proposition de loi de certaines garanties procédurales que les services de renseignement et de sécurité doivent garder à l'esprit dans le cadre d'une collaboration. Un tel procédé renforce le procédé déjà appliqué par le législateur dans la Loi relative à la protection des données (LPD). Ainsi, l'article 93, alinéa 1^{er} LPD stipule que « *(l)le transfert de données à caractère personnel vers un pays non membre de l'Union européenne ou à une organisation internationale ne peut avoir lieu que si ce pays ou cette organisation assure un niveau de protection adéquat et moyennant le respect des autres dispositions du présent sous-titre* ». Cette disposition précise ensuite comment un service de renseignement et de sécurité peut démontrer ou assurer ce niveau de protection adéquat (alinéas 2 et 3). L'article 94, 4^o LPD stipule à son tour que « *(p)ar dérogation à l'article 93, un transfert de données à caractère personnel vers un pays non membre de l'Union européenne ou à une organisation internationale n'assurant pas un niveau de protection adéquat, ne peut être effectué que lorsque le transfert est nécessaire (...) pour la sauvegarde d'un intérêt public important.* »

Concrètement, le Comité recommande d'ajouter un quatrième alinéa à l'article 93 LPD qui établit un lien avec la réglementation figurant dans le projet d'article 20/1 L.R&S. Un tel lien pourrait s'énoncer comme suit : « *Les évaluations visées aux alinéas 1^{er} et 2 ou les clauses de sécurité visées à l'alinéa 3 sont reprises dans les notes d'évaluation telles que visées à l'article 20/1 de la loi du 30 novembre 1998* ».

Il est par ailleurs conseillé d'insérer les mots « *sans préjudice de l'article 20/1 de la loi du 30 novembre 1998* » à l'article 94 LPD entre les mots « *par dérogation à l'article 93* » et les mots « *un transfert de données à caractère personnel* ». Une telle insertion évite une éventuelle lacune ou contradiction entre la Loi relative à la protection des données et le règlement visé à l'article 20/1 L.R&S.

Remarques d'ordre linguistique

23. Pour conclure cette section, le Comité propose de nouvelles améliorations d'ordre linguistique :

- au § 1^{er}, alinéa 1^{er} de la version néerlandaise, remplacer le mot '*samenwerkingsverbanden*' par le mot '*samenwerkingsrelaties*', étant donné que ce dernier terme est le terme généralement utilisé dans la proposition de loi. À l'alinéa 2, il est préférable, pour la même raison, de remplacer le mot '*samenwerkingsverband*' par '*samenwerkingsrelatie*' ;
- au § 1^{er}, dernier alinéa de la version française, remplacer les mots 'chef de service' par les mots 'dirigeant du service' (et dans la version néerlandaise, remplacer les mots '*hoofd van de dienst*' par le mot '*diensthooft*'). Ce dernier terme est le terme généralement utilisé dans la Loi du 30 novembre 1998, qui est décrit comme suit à

l'article 3, 8° : « le dirigeant du service : d'une part, l'administrateur général de la Sûreté de l'État ou, en cas d'empêchement, l'administrateur général faisant fonction et, d'autre part, le chef du Service Général du Renseignement et de la Sécurité ou, en cas d'empêchement, le chef faisant fonction ».

Le contrôle exercé par le Comité permanent R

24. Enfin, l'importance de la collaboration internationale et de l'échange d'informations pour la VSSE et le SGRS ne saurait être suffisamment soulignée. Cependant, cette activité de renseignement doit être accompagnée du contrôle nécessaire. Au regard de la protection juridique des citoyens, le législateur a, au cours de la dernière décennie, porté une attention croissante au développement de mécanismes de contrôle correctifs des services de renseignement et de sécurité (y compris le contrôle judiciaire des MRD, les mesures correctives contraignantes du traitement des données à caractère personnel par les services de renseignement et de sécurité). La collaboration internationale nécessite également un contrôle accru.

À la lumière de cette remarque, le Comité propose de compléter le projet d'article 20/1 L.R&S avec un quatrième paragraphe :

« § 4. Le Comité permanent R est chargé de contrôler la collaboration internationale des services de renseignement et de sécurité.

Le Comité interdit la collaboration internationale en cours si le service de renseignement et de sécurité concerné n'a pas reçu d'autorisation, si elle a lieu en dehors des limites déterminées dans le cadre de cette autorisation ou si elle présente une autre illégalité.

Le Comité interdit aux services de renseignement et de sécurité d'utiliser les données qui ont été recueillies dans des circonstances qui ne répondent pas aux conditions légales et ordonne leur destruction.

La décision motivée du Comité est communiquée sans délai au dirigeant du service et au ministre compétent ».

PROPOSITION DE LOI (DOC 55 0956/001)	COMITÉ PERMANENT R PROPOSITIONS D'ADAPTATION DU TEXTE
LOI RENSEIGNEMENT DU 30/11/1998	
	Article 3 L.R&S
	<u>22° « note d'évaluation » : l'établissement du résultat de l'évaluation visée à l'article 20/1, § 1^{er}, alinéa 2 et la nature et l'intensité de la relation de collaboration avec le service de renseignement et de sécurité étranger en question ;</u>
	Article 20/1 L.R&S
§ 1er. Les services de renseignement et de sécurité sont habilités à s'engager dans une relation de collaboration avec des services de renseignement et de sécurité éligibles d'autres pays.	§ 1er. Les services de renseignement et de sécurité sont habilités à s'engager dans une relation de collaboration avec des services de renseignement et de sécurité éligibles d'autres pays, <u>d'organisations internationales ou de groupes armés organisés non étatiques au sens du droit international humanitaire. Le Conseil National de Sécurité détermine la politique de collaboration internationale des services de renseignement et de sécurité.</u>
Avant de s'engager dans une relation de collaboration telle que visée à l'alinéa 1 ^{er} , le service évalue, au regard des critères visés à l'alinéa 3, s'il peut s'engager et, dans l'affirmative, quelles peuvent être la nature et l'intensité de la collaboration envisagée.	Avant de s'engager dans une relation de collaboration telle que visée à l'alinéa 1 ^{er} , le service évalue, au regard des critères visés à l'alinéa 3, s'il peut s'engager et, dans l'affirmative, quelles peuvent être la nature et l'intensité de la collaboration envisagée.
L'évaluation visée à l'alinéa 2 prend en tout cas en considération les critères suivants:	L'évaluation visée à l'alinéa 2 <u>prend en considération les critères suivants :</u>
<ul style="list-style-type: none"> a) l'ancrage démocratique du service dans le pays en question; b) le respect des droits de l'homme par le pays en question; c) le professionnalisme et la fiabilité du service en question; d) les compétences et les possibilités légales du service dans le pays en question, en particulier le fait que celui-ci dispose ou non de missions de 	<ul style="list-style-type: none"> a) <u>le système politique général et le caractère démocratique et respectueux de l'État de droit du pays auquel appartient le service de renseignement et de sécurité étranger, y compris l'approbation et la ratification des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, le respect des droits de l'homme par le pays en question ainsi que la position et les actions des services de police et des forces armées de le pays en question ;</u>

<p>recherche, ainsi que le contrôle de ces missions;</p> <p>e) le degré de réciprocité (quid pro quo);</p> <p>f) le niveau de protection des données offert par le service en question.</p>	<p>b) <u>la position du service de renseignement et de sécurité dans le pays concerné, y compris l'existence d'un contrôle indépendant du service, ainsi que le respect des droits de l'homme par le service en question ;</u></p> <p>c) le niveau de protection des données offert par le service en question ;</p> <p>d) <u>les missions, les compétences et les possibilités du service en question et la manière dont le service en question exerce ces missions et compétences ;</u></p> <p>e) le professionnalisme et la fiabilité du service en question.</p>
<p>Une relation de collaboration avec un service de renseignement ou de sécurité d'un autre pays ne peut être mise en place que moyennant l'autorisation préalable du ministre compétent.</p>	<p>Une relation de collaboration avec un service de renseignement et de sécurité d'un autre pays, <u>d'une organisation internationale ou d'un groupe armé organisé non étatique</u> ne peut être mise en place que moyennant l'autorisation <u>écrite</u> préalable du ministre compétent. <u>Une autorisation contient la nature et l'intensité de la relation de collaboration en fonction des résultats de l'évaluation, compte tenu des directives du Conseil National de Sécurité. Sauf en cas de recours à l'exception visée au paragraphe 3, le ministre compétent peut déléguer l'octroi de l'autorisation au dirigeant du service en question. Toute autorisation approuvée par le dirigeant du service sera notifiée au ministre compétent avant sa mise en œuvre. Ce dernier peut à tout moment réformer une collaboration autorisée par le dirigeant du service.</u></p>
<p>Le chef de service veille à ce que, si les circonstances le justifient, la nature et l'intensité de la relation de collaboration avec un service de renseignement ou de sécurité d'un autre pays soient réévaluées. Les alinéas 2 à 4 s'appliquent par analogie.</p>	<p>Le <u>dirigeant du service</u> veille à ce que, si les circonstances le justifient, la nature et l'intensité de la relation de collaboration avec un service de renseignement ou de sécurité d'un autre pays soient réévaluées. Les alinéas 2 à 4 s'appliquent par analogie.</p>
	<p><u>Sans préjudice de l'alinéa précédent, les notes d'évaluation des services de renseignement et de sécurité sont périodiquement évaluées. La périodicité est déterminée par le Conseil</u></p>

	<u>National de Sécurité, sur proposition conjointe des ministres compétents.</u>
	<u>§ 2. Ce n'est que lorsqu'il existe une menace grave et imminente pour les intérêts en matière de sécurité nationale énumérés aux articles 7 et 11 qu'une relation de collaboration peut être établie avec un service de renseignement et de sécurité étranger qui n'est pas possible eu égard à l'évaluation réalisée, telle que visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 2.</u>
§ 2. Les services de renseignement et de sécurité sont habilités, dans le cadre de la bonne exécution de leurs missions, à fournir, pour un motif urgent et grave, des données évaluées ou non évaluées à un service de renseignement ou de sécurité d'un autre pays avec lequel aucune relation de collaboration visée au § 1 ^{er} n'a été mise en place.	<u>§ 3. Dans l'intérêt de l'exercice de leurs missions,</u> les services de renseignement et de sécurité sont habilités à fournir, pour un motif <u>d'extrême urgence</u> et grave, des <u>données</u> à un service de renseignement ou de sécurité d'un autre pays, à une <u>organisation internationale ou à un groupe armé organisé non étatique avec lequel/laquelle il n'existe pas de relation de collaboration telle que visée au § 1^{er}.</u>
La fourniture de données visée à l'alinéa 1 ^{er} requiert le consentement du ministre compétent. Ce consentement est détaillé par écrit dans les 48 heures dans une justification de l'activité de collaboration concrète.	La fourniture de données visée à l'alinéa 1 ^{er} requiert <u>l'autorisation</u> du ministre compétent. <u>Cette autorisation</u> est détaillée par écrit dans les 48 heures dans une justification de l'activité de collaboration concrète.
Le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité est informé sans délai du consentement visé à l'alinéa 2.	Le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité est informé sans délai de <u>l'autorisation</u> visée à l'alinéa 2.
	<u>§ 4. Le Comité permanent R est chargé de contrôler la collaboration internationale des services de renseignement et de sécurité.</u> <u>Le Comité interdit la collaboration internationale en cours si le service de renseignement et de sécurité concerné n'a pas reçu d'autorisation, si elle a lieu en dehors des limites déterminées dans le cadre de cette autorisation ou si elle présente une autre illégalité.</u> <u>Le Comité interdit aux services de renseignement et de sécurité d'utiliser les données qui ont été recueillies dans des circonstances qui ne répondent pas aux conditions légales et ordonne leur destruction.</u>

	<u>La décision motivée du Comité est communiquée sans délai au dirigeant du service et au ministre compétent.</u>

	LOI PROTECTION DES DONNÉES 30/07/2018
	Article 93 LPD
	<u>(...) Les évaluations visées aux alinéas 1^{er} et 2 ou les clauses de sécurité visées à l'alinéa 3 sont reprises dans les notes d'évaluation telles que visées à l'article 20/1 de la loi du 30 novembre 1998.</u>
Article 94 LPD existant	Article 94 LPD
Par dérogation à l'article 93, un transfert de données à caractère personnel vers un pays non membre de l'Union européenne ou à une organisation internationale n'assurant pas un niveau de protection adéquat, ne peut être effectué que lorsque : (...)	Par dérogation à l'article 93, <u>sans préjudice de l'article 20/1 de la loi du 30 novembre 1998,</u> un transfert de données à caractère personnel vers un pays non membre de l'Union européenne ou à une organisation internationale n'assurant pas un niveau de protection adéquat, ne peut être effectué que lorsque : (...)