



Comité Permanent de Contrôle  
des services de renseignements et de sécurité  
Vast Comité van Toezicht  
op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

**ADVIES 008/VCI-BTA/2018 VAN**

**16 NOVEMBER 2018**

**Nieuwe inlichtingenmethoden en  
beschermings- en  
ondersteuningsmaatregelen**

Gelet op de brief van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 24 september 2018 waarin om het advies van het Vast Comité I als Bevoegde Toezichthoudende Autoriteit verzocht wordt met betrekking tot het 'voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen in strafzaken'.

Gelet op de begeleidende brief van de minister van Justitie van 6 september 2018 waarin hij de Gegevensbeschermingsautoriteit om advies verzoekt over de artikelen 127 en 133 van het voorontwerp, en dit gelet op artikel 2, 5° Wet van 8 juli 2018 houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest dat stelt dat de Gegevensbeschermingsautoriteit advies dient te verlenen indien de wetgever een nieuwe 'informatiegerechtigde' toegang wil verlenen tot het Centraal Aanspreekpunt; dat in het voorontwerp in een toegang wordt voorzien voor de inlichtingendiensten.

**Bevoegdheid van het Vast Comité I als  
Bevoegde Toezichthoudende Autoriteit**

Gelet op artikel 57 van de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening

**AVIS 008/CPR-ACC/2018 DU**

**16 NOVEMBRE 2018**

**Nouvelles méthodes de renseignement et  
mesures de protection et d'appui**

Vu le courrier de l'Autorité de protection des données du 24 septembre 2018 demandant l'avis du Comité permanent R, en sa qualité d'Autorité de contrôle compétente, concernant l'« avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale ».

Vu la lettre d'accompagnement du ministre de la Justice datée du 6 septembre 2018 demandant l'avis de l'Autorité de protection des données sur les articles 127 et 133 de l'avant-projet, et ce vu l'article 2, 5° de la Loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt, qui stipule que l'Autorité de protection des données doit rendre un avis si le législateur souhaite qu'une nouvelle « personne habilitée à recevoir l'information » puisse à accéder au Point de contact central ; que l'avant-projet prévoit un accès pour les services de renseignement.

**Compétence du Comité permanent R en tant  
qu'Autorité de contrôle compétente**

Vu l'article 57 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), qui stipule que chaque autorité

gegevensbescherming), stellende dat elke toezichthoudende autoriteit op haar grondgebied onder meer de volgende taak heeft: '*c) zij verleent overeenkomstig het recht van de lidstaat, advies aan het nationale parlement, de regering, en andere instellingen en organen over wetgevingsinitiatieven en bestuursmaatregelen in verband met de bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen op het gebied van verwerking.'*

Gelet op artikel 54/1 van de Wet 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit dat onder meer stelt dat '*[m]et het oog op de consequente toepassing van de nationale, Europese en internationale regelgeving inzake de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens [...] de Gegevensbeschermingsautoriteit en de bevoegde toezichthoudende autoriteiten bedoeld in de titels 2 en 3 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens nauw samen[werken], onder meer voor wat betreft de verwerking van [...] adviezen [...] die raken aan de bevoegdheden van twee of meerdere toezichthoudende autoriteiten.'*

Gelet op Hoofdstuk 16 van bovenvermeld voorontwerp van wet dat diverse wijzigingen aanbrengt aan de Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (W.I&V) waarbij de inlichtingendiensten nieuwe mogelijkheden of verplichtingen worden opgelegd bij het verzamelen en doorgeven van onder meer persoonsgegevens.

Dat deze wijzigingen verder gaan dan de toegang voor de inlichtingendiensten tot het Centraal Aanspreekpunt.

Dat dit hoofdstuk dus betrekking heeft op '*verwerkingen van persoonsgegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en hun verwerkers, uitgevoerd in het kader van de opdrachten van deze diensten als bedoeld in*

*de contrôle, sur son territoire, est notamment investie de la mission suivante : « c) conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement. »*

Vu l'article 54/1 de la Loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données qui stipule notamment qu' « *en vue de l'application cohérente des réglementations nationales, européennes et internationales relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel [...] l'Autorité de protection des données et les autorités de contrôle compétentes visées aux titres 2 et 3 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel, collaborent ensemble, entre autres en ce qui concerne le traitement des [...] avis [...] qui affectent les compétences de deux ou plusieurs autorités de contrôle. »*

Vu le Chapitre 16 de l'avant-projet de loi susmentionné qui introduit diverses modifications à la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (L.R&S), imposant aux services de renseignement des nouvelles possibilités ou obligations lors de la collecte et de la transmission, entre autres, de données à caractère personnel.

Que ces modifications vont plus loin que l'accès au Point de contact central octroyé aux services de renseignement.

Que ce chapitre porte donc sur les « *traitements de données à caractère personnel par les services de renseignement et de sécurité et leurs sous-traitants, exécutés dans le cadre des missions de ces services comme*

*artikelen 7 en 11 van de wet van 30 november 1998 alsook door of krachtens bijzondere wetten' zoals bedoeld in artikel 73 van de Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (WVP).*

Dat ingevolge artikel 95 WVP het Vast Comité I werd aangeduid als bevoegde toezicht-houdende autoriteit voor deze verwerkingen.

#### Advies van het Vast Comité I

*Wat de definitie van de notie 'gedelegeerde' betreft (art. 122 van het voorontwerp)*

1. Het voorontwerp voert een nieuwe bepaling in in artikel 3, 8°/1 W.I&V waarin een definitie wordt gegeven van 'de gedelegeerde' van het diensthoofd. Deze gedelegeerde kan nu reeds in de plaats van het diensthoofd beslissen om bepaalde gewone methoden in te zetten (art. 16/2 §§ 1 en 2<sup>1</sup> W.I&V). Het voorontwerp wil dit ook in andere gevallen mogelijk maken (art. 16/3 tot 16/5 W.I&V). Het Vast Comité I is van oordeel dat het positief is om zo nauw mogelijk te omschrijven wie binnen de dienst bevoegd is om een bepaalde inlichtingenmethode te initiëren (en dus de beslissing te nemen tot een verwerking van persoonsgegevens). Het Comité stelt evenwel vast dat de definitie gebruik maakt van een term (dossierbeheerder) die binnen de inlichtingen-context geen eenduidige betekenis heeft en die dus zelf een definiëring behoeft.

*Wat de mogelijkheid voor agenten om misdrijven te plegen betreft (art. 123 van het voorontwerp)*

2. Het Vast Comité I stelt vast dat de mogelijkheid voor inlichtingenagenten om misdrijven te plegen bij de uitvoering van inlichtingenmethoden sterk wordt uitgebreid (zie het voorgestelde art. 13/1 §§ 1 tot 3 W.I&V). Het Vast Comité I merkt daarbij op dat

*visé aux articles 7 et 11 de la loi du 30 novembre 1998 ainsi que par ou en vertu de lois particulières », tel que visés à l'article 73 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (LVP).*

Qu'en vertu de l'article 95 LVP, le Comité permanent R a été désigné en tant qu'autorité de contrôle compétente pour ces traitements.

#### Avis du Comité permanent R

*En ce qui concerne la définition de la notion de « délégué » (art. 122 de l'avant-projet)*

1.L'avant-projet introduit une nouvelle disposition à l'article 3, 8°/1 L.R&S, donnant une définition du « délégué » du dirigeant du service. Ce délégué peut déjà décider de mettre en œuvre certaines méthodes ordinaires à la place du dirigeant du service (art. 16/2 §§ 1 et 2<sup>2</sup> L.R&S). L'avant-projet souhaite étendre cette possibilité à d'autres cas (art. 16/3 à 16/5 L.R&S). Le Comité permanent R voit d'un œil positif que la description la plus précise possible soit donnée de la personne compétente au sein du service pour initier une méthode de renseignement déterminée (et donc prendre la décision de traiter des données à caractère personnel). Le Comité constate cependant que la définition utilise un terme (gestionnaire de dossier), qui, dans le contexte du renseignement, n'a pas de signification univoque et nécessite donc d'être lui-même défini.

*En ce qui concerne la possibilité qu'ont les agents de commettre des infractions (art. 123 de l'avant-projet)*

2. Le Comité permanent R constate que la possibilité pour les agents de renseignement de commettre des infractions lors de l'exécution de méthodes de renseignement a été fortement étendue (voir la proposition d'article 13/1 §§ 1 à 3 L.R&S). Le Comité

<sup>1</sup> In de Nederlandstalige versie van §2 wordt verkeerdelijk verwezen naar de 'afgevaardigde'.

<sup>2</sup> Dans la version néerlandaise du § 2, la référence à l' « délégué » est erronée.

het mandaat dat door de drie magistraten van de BIM-Commissie<sup>3</sup> kan worden verleend uitermate ruim is en dit op diverse vlakken. Tevens wordt in een heel verschillend regime voorzien als hetgeen dat van toepassing is op politie-infiltranten die misdrijven plegen (art. 47quinquies Sv.), alhoewel op geen enkel ogenblik duidelijk wordt gemaakt welk onderscheid tussen het politiewerk en het inlichtingenwerk deze verschillen in de regeling kunnen rechtvaardigen. Het Comité wijst met betrekking tot deze twee bedenkingen, naar volgende elementen:

- Vooreerst dient slechts het '*type van strafbare feiten*' te worden omschreven. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk alle 'vermogensdelicten' of 'valsheden' toe te laten. Het Vast Comité I merkt op dat deze notie nieuw is en niet voorkomt in artikel 47quinquies Sv. dat in de mogelijkheid voorziet voor undercoveragenten van de politie om misdrijven te plegen.
- Er wordt weliswaar bepaald dat de proportionaliteit dient te worden nageleefd, maar toch wordt de mogelijkheid tot het plegen van misdrijven niet beperkt tot inlichtingenwerk rond bepaalde dreigingen (zoals bijv. terrorisme en extremisme) zoals dat wel het geval is voor politieagenten die undercover werken. Deze laatsten kunnen alleen misdrijven plegen wanneer hun onderzoek betrekking heeft op welbepaalde zware misdrijven.
- Het Comité stelt vast dat er geen maximale termijn werd bepaald voor het plegen van de misdrijven, dit in tegenstelling tot de regeling m.b.t. de uitzonderlijke methoden die maximaal voor twee maanden mogen worden ingezet. Indien de noodzaak bestaat om de methode te verlengen, dient een nieuwe machtiging te worden bekomen bij de BIM-Commissie. Het Comité is van oordeel dat zich voor het plegen van misdrijven een gelijkaardige regeling opdringt.

permanent R constate que le mandat qui peut être accordé par les trois magistrats de la Commission BIM<sup>4</sup> est particulièrement large, et ce, à plusieurs égards. En outre, un régime très différent de celui qui s'applique aux infiltrants de la police, qui commettent des infractions (art. 47quinquies CP) est prévu, alors que la distinction entre le travail policier et le travail de renseignement pouvant justifier les différences de régime n'est précisée nulle part. Dans le cadre de ces deux considérations, le Comité fait référence aux éléments suivants :

- Tout d'abord, seul le « *type d'infraction* » doit être décrit, ce qui permettra par exemple d'autoriser tous les « crimes contre la propriété » ou les « usages de faux ». Le Comité permanent R remarque que cette nouvelle notion n'apparaît pas à l'article 47quinquies CP qui prévoit la possibilité pour les agents de police sous couverture de commettre des infractions.
- Il est certes stipulé que la proportionnalité doit être respectée, mais la possibilité de commettre des infractions ne se limite pas au travail de renseignement dans le cadre de certaines menaces (p. ex. le terrorisme et l'extrémisme), comme c'est le cas pour les agents de police sous couverture. Ces derniers ne peuvent commettre des infractions que lorsque leur enquête porte sur certaines infractions graves.
- Le Comité constate que la commission d'infractions n'est assortie d'aucun délai maximal, contrairement au régime applicable aux méthodes exceptionnelles, qui peuvent être utilisées pendant une durée maximale de deux mois. S'il est nécessaire de prolonger la méthode, une nouvelle autorisation doit être obtenue auprès de la Commission BIM. Le Comité estime qu'une réglementation similaire s'impose pour la commission d'infractions.

<sup>3</sup> Het Vast Comité I leest de voorgestelde regel in die zin dat – behoudens hoogdringendheid – elk van de drie magistraten zijn akkoord moet verlenen alvorens het misdrijf mag gepleegd worden. Het Comité is voorstander van deze extra garantie.

<sup>4</sup> Le Comité permanent R interprète la règle proposée en ce sens : sauf extrême urgence, chacun des trois magistrats doit marquer son accord avant que l'infraction ne puisse être commise. Le Comité est en faveur de cette garantie supplémentaire.

- Het Comité is van oordeel dat in het door het diensthoofd opgestelde document de identiteit van de agent die misdrijven zou mogen plegen, duidelijk moet worden vermeld.

3. Het Comité is van oordeel dat er dient te worden onderzocht in welke mate de vermeldingen op het document van het diensthoofd op straffe van nietigheid dienen te worden opgenomen.

4. Blijkens het voorgestelde artikel 13/1 §3, derde lid, W.I&V moet door de agent verslag worden uitgebracht bij het diensthoofd. Het Vast Comité I is van oordeel dat dit verslag 'schriftelijk' dient te gebeuren en dat de BIM-Commissie na kennisname van het verslag de mogelijkheid moet krijgen om de betrokkenen te horen.

5. Het voorgestelde artikel 13/1 § 3, vierde lid, W.I&V laat toe om het verslag uit te stellen '*indien het strafbaar feit voor een periode langer dan één maand werd toegestaan*'. Vooreerst spreekt dit lid over '*het strafbaar feit*' en niet over '*het type van strafbare feiten*'. Het Comité stelt zich de vraag of dit een bewuste keuze is en hoe beide regelingen in dat geval te verzoenen zijn. Anderzijds is niet duidelijk wat wordt bedoeld. Betreft het het geval van een voortdurend misdrijf of het veelvuldig plegen van hetzelfde type van aflopende misdrijven? Afhankelijk van het antwoord, ziet het Comité geen reden om deze verslaggeving twee weken uit te stellen.

6. Het Comité wijst er op dat het wel in kennis wordt gesteld van het akkoord van de BIM-Commissie, maar niet van (het verloop van) de uitvoering van het strafbaar feit.

7. Het voorgestelde artikel 13/1 § 3, vijfde lid, W.I&V regelt het geval van hoogdringendheid en bepaalt dat het diensthoofd de zaak mondeling uiteenzet en, na het akkoord van de gecontacteerde magistraat, zijn aanvraag schriftelijk bevestigt. Het Comité is van oordeel dat moet bepaald worden wat er gebeurt indien de schriftelijke bevestiging naar het oordeel van de magistraat niet

- Le Comité estime que le document établi par le dirigeant du service doit clairement mentionner l'identité de l'agent habilité à commettre des infractions

3. Le Comité considère qu'il convient d'examiner dans quelle mesure les mentions reprises dans le document du dirigeant du service doivent y figurer sous peine de nullité.

4. Selon la proposition d'article 13/1 § 3, alinéa 3, L.R&S, l'agent doit faire rapport au dirigeant du service. Le Comité permanent R estime que ce rapport doit se faire « par écrit » et que la Commission BIM, après avoir eu connaissance du rapport, doit pouvoir entendre l'intéressé.

5. La proposition d'article 13/1 § 3, alinéa 4, L.R&S permet de postposer le rapport « *si l'infraction est autorisée pour une période supérieure à un mois* ». D'une part, il est question dans cet alinéa de « *l'infraction* » et pas du « *type d'infraction* ». Le Comité se demande s'il s'agit d'un choix délibéré et, le cas échéant, comment concilier les deux réglementations. D'autre part, la finalité manque de clarté. Parle-t-on d'une infraction continue ou d'une succession du même type d'infractions instantanées ? En fonction de la réponse, le Comité ne voit aucune raison de postposer ce rapport de deux semaines.

6. Le Comité souligne qu'il est informé de l'accord de la Commission BIM, mais pas (du déroulement) de l'infraction.

7. La proposition d'article 13/1 § 3, alinéa 5, L.R&S réglemente le cas d'extrême urgence et stipule que le dirigeant du service doit exposer le cas verbalement et, après accord du magistrat contacté, confirmer sa demande par écrit. Le Comité estime qu'il faut déterminer ce qu'il advient si la confirmation écrite, de l'avis du magistrat, ne correspond pas à son accord verbal.

overeenkomt met zijn mondeling akkoord.

8. Het Comité begrijpt het vijfde lid in die zin dat de twee andere magistraten de beslissing van de bij hoogdringendheid gecontacteerde magistraat, niet kunnen *overrule*n en vraagt zich af of dit de bedoeling is van de steller van het ontwerp. Het ontwerp moet hierover duidelijkheid verschaffen.

9. In het voorgestelde artikel 13/1 § 3, zesde lid, W.I&V, wordt het geval van extreme hoogdringendheid geregeld waarbij de voorzitter/magistraat noch het diensthoofd vooraf aan het plegen van het feit kan worden gecontacteerd en de inlichtingenagent dus geheel autonoom beslist tot het plegen van een misdrijf en zelf moet beoordelen of de noodzaak van het strafbaar feit vooraf kon worden voorzien en of zijn handelen proportioneel is. Het Vast Comité I stelt zich ernstige vragen bij dergelijke regeling temeer ze geldt voor *alle* (zelfs potentiële) dreigingen en kan ingezet worden voor het welslagen van *elke* methode (dus ook een gewone methode).

10. Het Comité verwondert er zich over dat het actuele derde tot vijfde lid van artikel 13/1 W.I&V, dat toelaat onder bepaalde voorwaarden misdrijven te plegen bij de uitvoering van specifieke en uitzonderlijke inlichtingenmethoden, werd behouden (zie voorgestelde artikel 13/1 §5 W.I&V). Hierdoor wordt eenzelfde misdrijf gepleegd door een agent in het kader van een gewone methode, mogelijk anders behandeld dan indien dat misdrijf wordt gepleegd in het kader van een bijzondere methode. Zo is er in §5 geen sprake van de vermeldingen die moeten worden opgenomen in het schriftelijk akkoord en wordt er alleen in §5 verwezen naar '*de verzekering van de veiligheid van agenten en andere personen*' in geval van de strikte noodzaak om een misdrijf te plegen.

11. Het Comité merkt op dat de voorgestelde regeling geen wijziging aanbrengt aan artikel 13/2 W.I&V, waarbij de inlichtingenagenten een valse naam of hoedanigheid kunnen

8. Le Comité comprend l'alinéa 5 dans le sens que les deux autres magistrats ne peuvent pas outrepasser la décision du magistrat contacté en cas d'extrême urgence, et se demande si telle est bien l'intention de l'auteur du projet. Cette question demande clarification.

9. La proposition d'article 13/1 § 3, alinéa 6, L.R&S réglemente le cas d'extrême urgence, dans lequel ni le président/magistrat, ni le dirigeant du service n'a pu être contacté avant de commettre l'infraction. Dans ce cas d'extrême urgence, l'agent de renseignement décide en toute autonomie de commettre une infraction et doit lui-même évaluer s'il était possible de prévoir la nécessité de l'infraction et si son action est proportionnelle. Le Comité permanent R se pose de sérieuses questions à propos d'une telle réglementation, d'autant plus qu'elle s'applique à *toutes* les menaces (même potentielles) et qu'elle peut être utilisée pour assurer l'exécution optimale de *toute* méthode (donc même une méthode ordinaire).

10. Le Comité s'étonne de voir que les actuels alinéas 3 à 5 de l'article 13/1 L.R&S, qui permet sous certaines conditions la commission d'infractions lors de la mise en œuvre de méthodes de renseignement spécifiques et exceptionnelles, ont été conservés (voir proposition d'article 13/1 § 5 L.R&S). Ainsi, une même infraction commise par un agent dans le cadre d'une méthode ordinaire pourrait être traitée différemment par rapport à celle qui a été commise dans le cadre d'une méthode particulière. Il n'est donc nullement question dans le § 5 des mentions devant être intégrées dans l'accord écrit. Dans le cas où une infraction ne peut absolument pas être évitée, le § 5 fait seulement mention du fait de « *garantir leur propre sécurité ou celle d'autres personnes* ».

11. Le Comité constate que la réglementation proposée ne modifie en rien l'article 13/2 L.R&S, qui stipule que les agents de renseignement peuvent utiliser un faux nom

aannemen. Het Comité merkt op dat deze beschermings- en ondersteuningsmaatregel (die in bepaalde gevallen betekent dat een misdrijf wordt gepleegd) alleen kan worden ingezet ‘ter bescherming van zijn persoon of van derden’ en ook een eigen systeem van toelating en controle kent dat afwijkt van de voorgestelde regeling. Dit maakt het geheel onnodig complex en mogelijk onwerkbaar op het terrein.

Nog wat deze bepaling betreft, pleit het Comité er voor het tweede lid over te nemen in artikel 13/1 W.I&V (*‘De [...] maatregel mag niet autonoom aangewend worden voor het verzamelen van gegevens’*).

12. Tot slot merkt het Comité op dat voor inlichtingenagenten ook te allen tijde de mogelijkheid van ‘*wettige verdediging*’ geldt (art. 416 Sw.). Tevens zouden zij zich in bepaalde omstandigheden kunnen beroepen op de rechtsfiguur van ‘*noodtoestand*’. Uit de Memorie van Toelichting zou moeten blijken waarom deze mogelijkheid niet zou volstaan voor inlichtingenagenten die hun eigen veiligheid of die van derden willen vrijwaren. Zo wordt in de Memorie van Toelichting het voorbeeld aangehaald van het intrappen van een hek van een park om de veiligheid van derden te garanderen. Is hiervoor een specifieke regeling vereist?

Deze opmerking geldt ook voor de mogelijkheid voor menselijke bronnen of derden om misdrijven te plegen.

*Wat de mogelijkheid voor menselijke bronnen betreft om misdrijven te plegen (art. 123 van het voorontwerp)*

13. In het voorgestelde artikel 13/1 §4 W.I&V wordt tevens voorzien in de mogelijkheid voor ‘*menschelijke bronnen*’ om misdrijven te plegen. Het Vast Comité I had zich hier niet principieel tegen verzet in zijn advies van december 2017, uitgebracht op verzoek van de minister van Justitie, maar had onder meer als voorwaarde gesteld dat de Nationale Veiligheidsraad eerst een richtlijn zou uitvaardigen in uitvoering van artikel 18 W.I&V en dat er in een tussenkomst

ou une qualité fictive. Le Comité constate que cette mesure de protection et d'appui (qui, dans certains cas, signifie qu'une infraction est commise) peut uniquement être utilisée pour la « *protection de sa personne ou de tiers* » et implique également un système propre d'autorisation et de contrôle qui s'écarte de la réglementation proposée. L'ensemble s'en trouve inutilement complexifié et potentiellement impraticable sur le terrain.

Toujours à propos de cette disposition, le Comité plaide en faveur de l'intégration de l'alinéa 2 dans l'article 13/1 L.R&S (« *La mesure [...] ne peut pas être mise en œuvre de manière autonome pour la collecte de données* »).

12. Enfin, le Comité constate que les agents de renseignement peuvent toujours faire valoir la « *légitime défense* » (art. 416 CP). En outre, ils devraient pouvoir invoquer dans certaines circonstances, la notion juridique d' « *état d'urgence* ». La raison pour laquelle cette possibilité ne suffirait pas pour les agents de renseignement qui veulent préserver leur propre sécurité ou celle de tiers devrait être expliquée dans l'Exposé des motifs. Il y est ainsi mentionné l'exemple où, pour assurer la sécurité de tiers, l'agent doit défoncer la barrière d'un parc fermé. Une réglementation spécifique est-elle requise dans ce cas ?

Cette remarque s'applique également à la possibilité qu'ont les sources humaines ou des tiers de commettre des infractions.

*En ce qui concerne la possibilité qu'ont les sources humaines de commettre des infractions (art. 123 de l'avant-projet)*

13. La proposition d'article 13/1 § 4 L.R&S prévoit également que des « *sources humaines* » puissent commettre des infractions. Le Comité permanent R ne s'était pas opposé au principe dans l'avis qu'il avait rendu en décembre 2017 à la demande du ministre de la Justice, mais il avait notamment posé comme condition que le Conseil national de sécurité émette d'abord une directive en exécution de l'article 18 L.R&S et qu'une

van het Vast Comité I zou voorzien worden.<sup>5</sup>

Net zoals i.v.m. de voorgestelde regeling voor agenten, wijst het Vast Comité I ook hier op het uitermate ruime mandaat dat door de drie magistraten van de BIM-Commissie kan worden verleend, ditmaal aan een burger, om misdrijven te plegen en op het grote verschil in regeling met de politieke burgerinfiltranten (zie art. 47novies/1 Sv.)<sup>6</sup> zonder dat daarvoor een aanwijsbare reden is.

14. Uiteraard dient het Comité niet te wijzen op het gevaar dat een dergelijke regeling inhoudt. Los daarvan erkent het Comité dat het in zeer uitzonderlijke gevallen noodzakelijk kan zijn om burgers die ingeschakeld zijn in inlichtingenactiviteiten, bepaalde misdrijven te laten plegen. Maar die gevallen dienen veel strikter en duidelijker te worden omschreven dan in de voorgestelde regeling.

In dat kader wijst het Comité op volgende elementen:

- De regeling moet duidelijk definiëren wat wordt bedoeld met '*menselijke bron*', dit des te meer nu – voor zover het Comité kon nagaan – de Nationale Veiligheidsraad nog geen uitvoering heeft gegeven aan zijn verplichting *ex artikel 18 W.I&V* om een richtlijn uit te vaardigen over de bronwerking.<sup>9</sup> Aangezien dit 'statuut' zou kunnen betekenen dat men ongestraft misdrijven mag plegen, dient voor alle betrokken actoren duidelijk te zijn of men te maken heeft met een '*menselijke bron*' of niet.

- Het Vast Comité I stelt zich de vraag of deze

intervention du Comité permanent R soit prévue.<sup>7</sup>

Comme en ce qui concerne la proposition de réglementation pour les agents, le Comité permanent R attire ici aussi l'attention sur le mandat extrêmement large qui peut être octroyé par la Commission BIM, cette fois à un citoyen, pour commettre des infractions, et, sans raison apparente, à la différence de la réglementation applicable aux infiltrants civils de la police<sup>8</sup> (voir art. 47novies/1 CP).

14. Il est évidemment inutile pour le Comité d'expliquer le danger que constitue ce genre de réglementation. Le Comité reconnaît néanmoins que, dans certains cas très exceptionnels, il peut être nécessaire de laisser des citoyens impliqués dans des activités de renseignement commettre certaines infractions. Mais ces cas doivent être décrits de manière bien plus stricte et bien plus claire que dans la réglementation proposée.

Dans ce cadre, le Comité fait référence aux éléments suivants :

- La réglementation doit définir clairement la notion de « *source humaine* », d'autant plus qu'à la connaissance du Comité, le Conseil national de sécurité n'a pas encore exécuté l'obligation visée à l'article 18 L.R&S de promulguer une directive sur le fonctionnement des sources.<sup>10</sup> Étant donné que ce « *statut* » pourrait signifier que des infractions pourraient être commises sans risque d'encourir une peine, il convient de clarifier pour tous les acteurs concernés ce qu'il y a lieu d'entendre par « *source humaine* ».

- Le Comité permanent R se demande si cette

<sup>5</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2017*, 73-74.

<sup>6</sup> Alhoewel de voorgestelde regeling die terminologie niet gebruikt, zullen bepaalde menselijke bronnen door de inlichtingendiensten dermate aangestuurd worden dat zij fungeren als echter burgerinfiltranten.

<sup>7</sup> COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2017*, 73-74.

<sup>8</sup> Même si la réglementation proposée n'emploie pas cette terminologie, certaines sources humaines seront à ce point dirigées par les services de renseignement qu'ils agiront comme de véritables infiltrants civils.

<sup>9</sup> Het Comité blijft daarenboven van oordeel dat de belangrijkste aspecten van de regeling omtrent de werking met informant(en) zou moeten opgenomen worden in artikel 18 W.I&V, eerder dan in een ministeriële richtlijn.

<sup>10</sup> Par ailleurs, le Comité reste d'avis que les aspects les plus importants de la réglementation relative au fonctionnement des informateurs doivent être repris à l'article 18 L.R&S plutôt que dans une directive ministérielle.

regeling ook van toepassing zal zijn op minderjarigen.

- Menselijke bronnen kunnen toegelaten worden om misdrijven te plegen '*die strikt noodzakelijk zijn om hun informatiepositie te verzekeren en om hun eigen veiligheid of die van andere personen te garanderen.*' Het Comité vraagt zich af of beide voorwaarden cumulatief dienen te worden toegepast. Indien dit niet het geval is, verdient de noodzaak '*om hun informatiepositie te verzekeren*' minstens verduidelijking in de Memorie ven Toelichting.

- De magistraten zullen moeten oordelen of iemand misdrijven mag plegen zonder dat ze de persoon kunnen inschatten (bijvoorbeeld op basis van elementen uit diens verleden). Zij krijgen slechts een '*synthèse van de risico-analyse die verband houdt met het begaan van het beoogde strafbaar feit*'. Het is evenwel niet duidelijk wat deze analyse juist inhoudt, wie ze opstelt en welke elementen zullen opgenomen worden in de synthese.

15. Verder heeft het Comité nog volgende vragen en opmerkingen bij de voorgestelde regeling:

- Net zoals bij de mogelijkheid voor inlichtingenagenten om misdrijven te plegen (randnummer 5), is er een contradictie tussen 2° en 4°: '*type van strafbare feiten*' versus '*beoogde strafbare feit*' en verder '*het toegelaten strafbaar feit*'.

- Uit de regeling moet blijken of de bron tevens een afschrift krijgt van het memorandum bedoeld in artikel 13/1 §4, derde lid, W.I&V. Daarbij moet aandacht zijn voor mogelijke risico's voor de betrokkenen of voor de dienst indien dit document kan worden ingezien door onbevoegden (bijvoorbeeld door de creatie van een specifiek depot).

- Het Comité is van oordeel dat de behandelende officier<sup>11</sup> een schriftelijk verslag

réglementation s'appliquera également aux mineurs.

- Des sources humaines peuvent être autorisées à commettre des infractions qui sont « *absolument nécessaires au maintien de leur position d'information et afin de garantir leur propre sécurité ou celle d'autres personnes.* » Le Comité se demande si les deux conditions doivent être cumulativement remplies. Si ce n'est pas le cas, la nécessité de « *maintenir leur position d'information* » doit à tout le moins être clarifiée dans l'Exposé des motifs.

- Les magistrats devront évaluer si une personne peut commettre des infractions sans que cette personne ait pu faire l'objet d'une évaluation (par exemple sur la base d'éléments de son passé). Ils ne reçoivent qu'une « *synthèse de l'analyse de risques liée à la commission d'infraction envisagée* ». On ignore toutefois le contenu précis de cette analyse, son auteur et quels éléments seront intégrés dans la synthèse.

15. Le Comité se pose encore d'autres questions et tient à formuler les remarques suivantes concernant la réglementation proposée :

- Comme dans le cas où les agents de renseignement ont la possibilité de commettre des infractions (point 5), il y a une contradiction entre 2° et 4° : « *type d'infraction* » versus « *infraction envisagée* » et plus loin « *l'infraction autorisée* ».

- La réglementation doit spécifier si la source reçoit également une copie du mémorandum visé à l'article 13/1 § 4, alinéa 3, L.R&S. Il convient ici de prêter attention aux risques potentiels pour la personne concernée ou pour le service si ce document venait à se retrouver entre les mains de personnes non autorisées (en créant par exemple un dépôt spécifique).

- Le Comité estime que l'officier traitant<sup>12</sup> doit établir un rapport écrit de la déclaration de la

<sup>11</sup> Aangezien alleen een 'behandelende officier' een bron kan runnen en deze blijkens de Memorie van Toelichting een specifieke opleiding moet hebben genoten, dient deze functie te worden gedefinieerd in art. 3 W.I&V.

<sup>12</sup> Étant donné que seul un « officier traitant » peut diriger une source et qu'à la lecture de l'Exposé des motifs, il doit avoir suivi une formation spécifique, cette fonction doit être définie à l'art. 3 L.R&S.

dient op te stellen van de verklaring van de bron naar aanleiding van het plegen van het feit (art. 13/1 §4, vierde lid, W.I&V). Dit verslag dient door de bron ondertekend te worden en via het diensthoofd aan de BIM-Commissie te worden gezonden. Het volstaat niet dat deze magistraten worden ‘*ingelicht*’; zij dienen over een geschreven stuk te beschikken.

- Hetzelfde geldt voor de regeling opgenomen in het vijfde lid. In dat lid dient ook gepreciseerd te worden dat het verslag via het diensthoofd aan de BIM-Commissie moet worden toegezonden.

*Wat de mogelijkheid betreft voor derden om misdrijven te plegen (art. 124 van het voorontwerp)*

16. Blijkens het voorgestelde artikel 13/4 W.I&V krijgen ‘derden’ die hun ‘medewerking’ verlenen aan inlichtingenagenten in het kader van gewone of bijzondere methoden en in het kader van methoden door de ADIV ontplooid in het buitenland, dezelfde ruime mogelijkheid om misdrijven te plegen. De toelating om misdrijven te plegen is beperkt tot derden die hun noodzakelijke en rechtstreekse hulp en bijstand zullen verlenen (en niet ‘*hebben verleend*’ zoals de regeling nu bepaalt) aan een inlichtingendienst.

Het Vast Comité I wijst op de Memorie van Toelichting waaruit blijkt dat ook aan buitenlandse inlichtingenagenten kan toegelaten worden om op Belgisch grondgebied misdrijven te plegen. Deze principiële optie moet duidelijk door de wetgever gevalideerd worden. Het is bovendien de vraag of dergelijke operaties niet op een politiek niveau moeten goed-gekeurd of minstens gemeld worden gelet op de mogelijke consequenties op internationaal vlak.

Verder is niet duidelijk of deze ‘derden’ ook bijvoorbeeld advocaten of artsen kunnen zijn die hun beroepsgeheim schenden en op die wijze andere beperkende rechtsregels omzeilen. In dezelfde zin stelt zich de vraag of

source après la commission de l’infraction (art. 13/1 § 4, alinéa 4, L.R&S). Ce rapport doit être signé par la source et transmis à la Commission BIM via le dirigeant du service. Il ne suffit pas que ces magistrats soient « *informés* » ; ils doivent disposer d’un document écrit.

- Il en va de même pour la réglementation visée à l’alinéa 5, qui stipule que le rapport doit être transmis à la Commission BIM via le dirigeant du service.

*En ce qui concerne la possibilité qu’ont des tiers de commettre des infractions (art. 124 de l’avant-projet)*

16. Selon la proposition d’article 13/4 L.R&S, des « *tiers* » qui apportent leur « *concours* » à des agents de renseignement dans le cadre de méthodes ordinaires ou particulières se voient offrir la même possibilité étendue de commettre des infractions. Le même régime s’applique aux méthodes déployées par le SGRS à l’étranger. L’autorisation de commettre des infractions est limitée à des tiers qui fournissent directement une aide et une assistance nécessaires (et pas « *ont fourni* », comme stipulé actuellement dans la réglementation) à un service de renseignement.

Le Comité permanent R fait référence à l’Exposé des motifs duquel il ressort que les agents de renseignement étrangers peuvent également être autorisés à commettre des infractions sur le territoire belge. Le législateur doit valider clairement cette option de principe. En outre, la question est de savoir si de telles opérations ne devraient pas être approuvées au niveau politique ou du moins être signalées, compte tenu des conséquences éventuelles que ces opérations pourraient avoir au niveau international.

Par ailleurs, on ne sait pas exactement si, par exemple, des avocats ou médecins qui violent le secret professionnel auxquels ils sont tenus et qui contournent ainsi d’autres règles de droit limitatives, peuvent être considérés

politiebeambten zouden kunnen toegelaten worden om gerechtelijke gegevens door te zenden met miskenning van het geheim van het onderzoek.

Tevens dringt de vraag zich op waaraan deze derden hun medewerking mogen verlenen opdat een misdrijf zou kunnen toegelaten worden? Zijn dit alleen inlichtingenopdrachten of ook andere in de wet opgesomde opdrachten (bijv. veiligheidsonderzoeken<sup>13</sup>)? Maar belangrijker: wordt tevens verwiesen naar een medewerking aan een toegelaten misdrijf (is het m.a.w. mogelijk een derde een misdrijf te laten plegen opdat een inlichtingenagent een misdrijf zou kunnen plegen)?

17. Tot slot dienen ook §§6 en 7 van artikel 13/1 W.I&V van toepassing verklaard te worden op de regeling ex artikel 13/4 W.I&V.

*Wat de rol van het Vast Comité I betreft bij de mogelijkheid voor agenten, menselijke bronnen of derden om misdrijven te plegen (art. 136 van het voorontwerp)*

18. Het voorgestelde artikel 43/6 §1, vierde lid, W.I&V bepaalt dat het Vast Comité I de bevoegdheid krijgt om het akkoord van de BIM-Commissie omtrent een toegelaten misdrijf in te trekken indien het misdrijf nog niet werd gepleegd. Het Vast Comité I heeft vele vragen en opmerkingen bij deze regel:

- Vooreerst dient deze bevoegdheid, die werd opgenomen in een bepaling die uitsluitend betrekking heeft op BIM-methoden, elders te worden omschreven. Deze nieuwe bevoegdheid dient te worden opgenomen in een apart hoofdstuk waarin alle modaliteiten (zoals bijvoorbeeld het horen van de betrokkenen) duidelijk dienen te worden uiteengezet.
- De bevoegdheid zal onvermijdelijk aanleiding

comme des « *tiers* ». Dans le même sens, il convient de se demander si les fonctionnaires de police pourraient être autorisés à transmettre des données judiciaires en violation du secret de l'enquête.

Il convient également de se demander dans quel cadre ces tiers peuvent apporter leur concours pour qu'une infraction puisse être autorisée. S'agit-il uniquement des missions de renseignement ou également d'autres missions énumérées dans la loi (p. ex. les enquêtes de sécurité<sup>14</sup>) ? Mais plus important encore : il est également fait référence à un concours à une infraction autorisée (en d'autres termes, est-il possible de laisser un tiers commettre une infraction pour qu'un agent de renseignement puisse en commettre une ?).

17. Enfin, les §§ 6 et 7 de l'article 13/1 L.R&S doivent aussi être déclarés applicables à la réglementation visée à l'article 13/4 L.R&S.

*En ce qui concerne le rôle du Comité permanent R dans la possibilité qu'ont les agents, sources humaines ou tiers de commettre des infractions (art. 136 de l'avant-projet)*

18. La proposition d'article 43/6 § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, L.R&S stipule que le Comité permanent R a la possibilité de retirer l'accord donné par la Commission BIM concernant une infraction autorisée si l'infraction n'a pas encore été commise. Le Comité permanent R se pose beaucoup de questions et de remarques à formuler à propos de cette règle :

- Tout d'abord, cette compétence, qui a été reprise dans une disposition se rapportant aux méthodes particulières de renseignement, doit être décrite à un autre endroit. Cette nouvelle compétence doit être reprise dans un chapitre distinct, qui doit préciser toutes les modalités (comme par exemple l'audition de l'intéressé).
- La compétence créera inévitablement des

<sup>13</sup> Dit lijkt buiten proportie. Alhoewel het voorgestelde artikel het niet uitsluit, is het naar alle waarschijnlijkheid niet de bedoeling.

<sup>14</sup> Cela semble disproportionné. Bien que l'article proposé ne l'exclue pas, selon toute vraisemblance, ce n'est pas le but.

geven tot (interpretatie)problemen en kan aldus tot rechtsonzekerheid leiden. Bijvoorbeeld moet het uur van een misdrijf duidelijk bepaald kunnen worden om uit te maken of het voor of na de intrekking plaatsvond. Wat indien het misdrijf plaatsvindt na de intrekking door het Comité maar vooraleer de betrokkenen kon in kennis gesteld worden van de intrekking. De wijze waarop de beslissing van het Comité ter kennis wordt gebracht van de betrokkenen, is overigens niet uitgewerkt. Wat indien een aanvang werd genomen met een voortdurend misdrijf en het Comité trekt het akkoord in?

- De voorgestelde regeling verwijst enkel naar artikel 13/1 W.I&V. Het Comité neemt aan dat de bevoegdheid zich ook uitstrekkt over misdrijven gepleegd door '*derden*' (art. 13/4 W.I&V).

- De regelingen in artikel 13/1 en 13/4 W.I&V moeten zo worden opgesteld dat het Comité zonder verwijl en met de snelste communicatiemiddelen op de hoogte wordt gesteld van elke beslissing, akkoord, verslag, memorandum... aangezien dit noodzakelijk is om deze bevoegdheid effectief uit te oefenen.

- Het Comité is momenteel alleszins niet ingericht of georganiseerd om deze verantwoordelijkheid adequaat uit te oefenen

19. Maar los van de juridisch-technische vragen en opmerkingen dringt zich bij de voorgestelde regeling (waarin het optreden van Comité in vele gevallen zal plaatsvinden na het plegen van het misdrijf) ook een principiële vraag op: is het opportuun om het Comité in de voorgestelde procedure te betrekken of kan het beter als niet betrokken partij het Parlement op onafhankelijke wijze informeren over de toepassing van de mogelijkheid voor inlichtingenagenten, menselijke bronnen en derden om misdrijven te plegen? Ook moet worden nagedacht over de wijze waarop de BIM-Commissie zijn rol in deze opneemt.

De voorgestelde regeling lijkt een parallelisme te willen invoeren met de *ex ante* controle die het Comité momenteel uitoefent ten aanzien van BIM-methoden en waarbij de tussenkomst

problèmes (d'interprétation) et peut dès lors être une source d'incertitude juridique. Par exemple, l'heure à laquelle une infraction est commise doit pouvoir être clairement définie afin de déterminer si cette infraction a eu lieu avant ou après le retrait. Que faire si l'infraction a lieu après le retrait de l'accord par le Comité, mais avant que l'intéressé ait pu en être informé ? La manière dont la décision du Comité est portée à la connaissance de l'intéressé n'est pas non plus précisée. Que faire si une infraction continue a débuté et que le Comité revient sur l'accord ?

- La réglementation proposée se réfère seulement à l'article 13/1 L.R&S. Le Comité présume que la compétence s'étend également aux infractions commises par des « *tiers* » (art. 13/4 L.R&S).

- Les dispositions des articles 13/1 et 13/4 L.R&S doivent être rédigées de telle sorte que le Comité soit informé sans délai et à l'aide des moyens de communication les plus rapides de, notamment, chaque décision, accord, rapport, mémorandum, compte tenu du fait que ceci est nécessaire pour que cette compétence puisse être exercée efficacement.

- Le Comité n'est, pour l'heure, absolument pas équipé ni organisé pour exercer cette responsabilité comme il se doit.

19. Mais indépendamment des questions et remarques technico-juridiques, une question de principe se pose concernant la réglementation proposée (dans laquelle le Comité n'interviendra souvent qu'après la commission de l'infraction). Est-il opportun d'impliquer le Comité dans la procédure proposée ou n'est-il pas préférable d'informer de manière indépendante le Parlement, en sa qualité de partie non concernée, à propos de l'application de la possibilité qu'ont les agents de renseignement, sources humaines et tiers de commettre des infractions ? Il convient également de réfléchir à la manière dont la Commission BIM remplit son rôle à cet égard.

La réglementation proposée semble vouloir introduire un parallélisme avec le contrôle *ex ante* que le Comité exerce actuellement dans le cadre des méthodes particulières de

van het Comité ook vaak pas zal plaatsvinden tijdens de uitvoering van een methode of zelfs na de beëindiging ervan. Het Comité wijst evenwel op een fundamenteel verschil: in het kader van de BIM-werking heeft de beslissing van het Comité ook zin na het beëindigen van een methode aangezien onwettig verzamelde gegevens zullen vernietigd worden. Dergelijk ‘rechtsherstel’ is onmogelijk indien het Comité pas na het plegen van een misdrijf oordeelt dat het feit nooit had mogen gepleegd worden. Het is daarbij de vraag welke de rechten, verantwoordelijkheden of aansprakelijkheden zijn in dergelijk geval voor elk van de betrokken diensten en wat de situatie is van eventuele slachtoffers.

*Wat de gewone en uitzonderlijke methode inzake financiële gegevens betreft (artt. 125 en 133 van het voorontwerp)*

20. Het voorgestelde artikel 16/5 W.I&V voert een nieuwe gewone methode in. Ze creëert een medewerkingsverplichting voor financiële instellingen in de meest ruime zin van het woord om over te gaan tot de identificatie van de financiële producten of diensten waarover een persoon beschikt of, omgekeerd, om te identificeren welke persoon kan gelinkt worden aan bepaalde financiële producten of diensten.

Deze regeling is gebaseerd op de regeling uit artikel 16/2 W.I&V waarbij onder meer kan worden overgegaan tot de identificatie van gebruikers van telecommunicatiemiddelen. Deze mogelijkheid bestond tot voor enkele jaren enkel onder het regime van een specifieke methode. Omwille van de beperkte impact op de privacy werd deze methode op aanbeveling van het Comité omgevormd tot een gewone inlichtingenmethode. Het gebruik van deze methode is sindsdien echter exponentieel toegenomen.<sup>15</sup> Het wegvalLEN van de drempels die gelden voor de inzet van een specifieke methode lijken te hebben gemaakt dat de ‘identificatie’ een standaardonderzoeksmaatregel is geworden

renseignement, et par lequel il n'intervient souvent qu'après l'exécution d'une méthode, voire après qu'il y a été mis fin. Le Comité attire cependant l'attention sur une différence fondamentale : dans le cadre du fonctionnement des méthodes particulières de renseignement, la décision du Comité garde tout son sens après l'exécution d'une méthode, vu que les données collectées illégalement seront détruites. Une telle « réparation en droit » est impossible si le Comité estime *a posteriori* que l'infraction n'aurait pas dû être commise. Dans ce cas de figure, quels sont les droits et les responsabilités de chacun des services concernés ? Et quelle est la situation des victimes ? Telles sont les questions posées.

*En ce qui concerne la méthode ordinaire et exceptionnelle concernant les données financières (art. 125 et 133 de l'avant-projet)*

20. La proposition d'article 16/5 L.R&S introduit une nouvelle méthode ordinaire. Elle crée une obligation de coopération pour les établissements financiers au sens le plus large du terme pour procéder à l'identification des produits ou services financiers que détient une personne ou, inversement, à l'identification d'une personne pouvant être liée à certains produits ou services financiers.

Cette disposition repose sur la disposition reprise à l'article 16/2 L.R&S, qui permet notamment de procéder à l'identification d'utilisateurs de moyens de télécommunication. Jusqu'à il y a quelques années, cette possibilité relevait uniquement du régime d'une méthode spécifique. En raison de l'impact limité sur la vie privée, cette méthode a été, sur recommandation du Comité, transformée en une méthode de renseignement ordinaire. Depuis lors, l'utilisation de cette méthode a cependant connu une croissance exponentielle.<sup>16</sup> La disparition des seuils applicables à l'utilisation d'une méthode spécifique semble avoir fait de l'« identification » une mesure d'enquête

<sup>15</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2017*, 31.

<sup>16</sup> COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2017*, 31.

waarbij de vraag naar de noodzaak en de proportionaliteit minder aan bod komt.

Het Comité wijst er op dat dit ook zou kunnen gebeuren met deze nieuwe methode, die tot op vandaag wordt beschouwd als een uitzonderlijke methode (zie art. 18/15 W.I&V), en die dus in één beweging tot twee ‘trappen’ lager komt te staan.

In de Memorie van Toelichting verantwoordt de steller van het voorontwerp de keuze om het opvragen van deze gegevens als een gewone methode te beschouwen door te stellen dat ‘*de intrusiviteit van een dergelijke méthode [...] gering tot zeer gering is*’. Het Comité is het hiermee niet eens. Daarenboven merkt het op dat deze gegevens in het actueel geldende protocolakkoord tussen de Veiligheid van de Staat en de Nationale bank van België worden omschreven ‘*als zeer gevoelig beschouwde persoonsgegevens*’.

Het Comité acht het daarom aangewezen om de collecte van deze gegevens als een specifieke methode te beschouwen.

21. De Memorie van Toelichting stelt dat het actuele ‘impliciete toegangsrecht’ dat beide inlichtingendiensten momenteel hebben tot het Centraal Aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten omwille van de rechtszekerheid beter wordt omgezet in een ‘expliciet toegangsrecht’. Het Comité is het hiermee eens en benadrukt dat de mogelijkheid tot rechtstreekse toegang tot databestanden op basis van artikel 14, vierde lid, W.I&V een *lex generalis* vormt ten aanzien van artikel 2, 5° Wet van 8 juli 2018 dat een *lex specialis* is. M.a.w., gelet op de duidelijke bewoordingen van artikel 2, 5° van de Wet van 8 juli 2018 dienen de inlichtingendiensten over een specifiek wettelijk mandaat te beschikken om toegang te krijgen tot de gegevens opgenomen in het Centraal Aanspreekpunt en kunnen zij zich niet langer beroepen op artikel 14, vierde lid, W.I&V.<sup>18</sup>

standard, où la question de la nécessité et de la proportionnalité est moins prégnante.

Le Comité fait remarquer que cela pourrait être également le cas avec cette nouvelle méthode qui, jusqu'à présent, était considérée comme une méthode exceptionnelle (voir art. 18/15 L.R&S) et qui, d'un seul coup, « dégringolera » de deux échelons.

Dans l’Exposé des motifs, l'auteur de l'avant-projet justifie le choix de considérer que demander ces données constitue une méthode ordinaire, en affirmant que « *le caractère intrusif d'une telle méthode est considéré comme faible à très faible* ». Le Comité n'est pas de cet avis. De plus, il fait remarquer que dans le protocole d'accord en vigueur entre la Sûreté de l'Etat et la Banque nationale de Belgique, ces données sont décrites « *als zeer gevoelig beschouwde persoonsgegevens* ».<sup>17</sup>

Le Comité estime dès lors qu'il faudrait considérer la collecte de ces données comme une méthode spécifique.

21. Dans l’Exposé des motifs, il est indiqué que dans un souci de sécurité juridique, il serait préférable de transformer l'actuel « droit d'accès implicite » au Point de contact central des comptes et contrats financiers dont disposent actuellement les deux services de renseignement en « droit d'accès explicite ». Le Comité partage cet avis et souligne que la possibilité d'accéder directement à des fichiers sur la base de l'article 14, alinéa 4, L.R&S constitue une *lex generalis* à l'égard de l'article 2, 5° de la Loi du 8 juillet 2018 qui est une *lex specialis*. En d'autres termes, vu la clarté de la formulation de l'article 2, 5° de la Loi du 8 juillet 2018, les services de renseignement doivent disposer d'un mandat légal spécifique pour avoir accès aux données reprises dans le Point de contact central et ne peuvent plus invoquer l'article 14, alinéa 4,

<sup>17</sup> « *Comme des données à caractère personnel considérées comme très sensibles* » (traduction libre). Ce protocole n'est en effet disponible qu'en néerlandais.

<sup>18</sup> ‘*informatiegerechtigde: elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die wettelijk is gemachtigd de in het*

22. Het Comité merkt op dat het, net zoals voorzien in artikel 16/2 W.I&V, weliswaar in het bezit zal worden gesteld van de lijst met de vorderingen aan de geviseerde instellingen, maar dat het, anders dan voor de gewone methoden voorzien in de artikelen 16/3 en 16/4 W.I&V niet de bevoegdheid krijgt om vorderingen die niet beantwoorden aan de wettelijke vereisten, te verbieden.

23. Het Comité is van oordeel dat de toepassing van deze methode verplicht zou moeten opgenomen worden in zijn jaarlijkse BIM-rapportage aan het Parlement (art. 35 Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse).

24. Tot slot stelt het Comité zich de vraag of niet moet overwogen worden om de vordering van financiële gegevens (art. 18/15 W.I&V) in de tijd te beperken in functie van de toepasselijke dreiging, net zoals dat – mede onder impuls van de rechtspraak inzake dataretentie van het Hof van Justitie – ook geldt voor de vordering van telecommunicatiegegevens bij providers (art. 18/8 §2 W.I&V).

*Wat de nieuwe gewone methode inzake inlichtingenactiviteiten in de ‘virtuele wereld’ betreft (art. 128 van het voorontwerp)*

25. Het voorgestelde artikel 16/6 W.I&V voorziet in de (reeds gebruikte) mogelijkheid voor inlichtingenagenten om zich anoniem en duurzaam in de ‘virtuele wereld’ te begeven.

22. Le Comité constate que, comme le prévoit l'article 16/2 L.R&S, il recevra probablement la liste des réquisitions aux institutions visées, mais que, contrairement aux méthodes ordinaires prévues aux articles 16/3 et 16/4 L.R&S, il ne sera pas compétent pour interdire des réquisitions non conformes aux exigences légales.

23. Le Comité estime que l'application de cette méthode devrait obligatoirement être intégrée dans son rapport BIM/MRD annuel à l'intention du Parlement (art. 35 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).

24. Enfin, le Comité se demande s'il ne faudrait pas envisager de limiter dans le temps la réquisition de données financières (art. 18/15 L.R&S) en fonction de la menace dont il est question, comme c'est le cas (notamment sous l'impulsion de la jurisprudence relative à la rétention des données de la Cour de justice) pour la réquisition de données de télécommunication auprès des opérateurs (art. 18/8 § 2 L.R&S).

*En ce qui concerne la nouvelle méthode ordinaire concernant les activités de renseignement dans le monde virtuel (art. 128 de l'avant-projet)*

25. La proposition d'article 16/6 L.R&S prévoit pour les agents de renseignement la possibilité (déjà utilisée) d'intégrer anonymement et durablement le « monde

---

*CAP opgenomen informatie op te vragen met het oog op de uitvoering van de door de wetgever na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit toevertrouwde opdrachten van algemeen belang’ (art. 2, 5°, Wet 8 juli 2018 houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest).*

<sup>19</sup> « personne habilitée à recevoir l'information : toute personne physique ou morale habilitée par le législateur à demander l'information reprise dans le PCC en vue de l'exécution des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par le législateur après avis de l'Autorité de protection des données » (art. 2, 5°, la Loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt).

Het Comité is uiteraard voorstander van het feit dat een inlichtingendienst zich niet alleen in de reële wereld begeeft, maar ook op het Internet of andere al dan niet publieke computernetwerken, desnoods met gebruik van een valse naam of hoedanigheid. Indien de inlichtingenagent zich beperkt tot de ‘observatie’ van publiek toegankelijke fora is de nieuwe bepaling niet meer dan de ‘virtuele tegenhanger’ van de artikelen 16/1 en 17 W.I&V die de inlichtingendiensten toelaten ‘publiek toegankelijke plaatsen’ te observeren en te betreden. Indien zij echter ook willen ‘binnendringen’ in besloten fora, moet worden bepaald of dergelijke meer verregaande inmenging in de privacy niet moet beschouwd worden als een specifieke methode, net zoals dat het geval is in de reële wereld (zie art. 18/4 §2 W.I&V). Het Comité benadrukt daarenboven dat de toegang tot de virtuele wereld, afhankelijk van de situatie, ook zou kunnen beschouwd worden als de uitzonderlijke methode van ‘intrusies in informatica-systemen’ (art. 18/16 W.I&V).

*Wat de inzet van BIM-methoden betreft in het kader van de HUMINT (artt. 129 t.e.m. 132 van het voorontwerp)*

26. De voorgestelde wijziging van artikel 18/1 W.I&V moet het blijkens de Memorie van Toelichting mogelijk maken BIM’s in te zetten ten aanzien van menselijke bronnen vooraleer ze als dusdanig worden ingeschreven (om hun betrouwbaarheid, discretie en loyaaliteit te evalueren) of, eens ze ingeschreven zijn (evenzeer om hun betrouwbaarheid te evalueren maar ook om hun veiligheid te vrijwaren)<sup>20</sup>. Het Vast Comité I is verheugd over het feit dat de steller van het ontwerp een wettelijke basis wil voorzien voor de activiteiten van de inlichtingendiensten die gericht zijn op de controle van de betrouwbaarheid van informant(en) en op hun

virtuel ». Le Comité est évidemment favorable au fait qu’un service de renseignement évolue non seulement dans le monde réel mais également sur Internet ou sur d’autres réseaux informatiques publics ou non, en recourant si nécessaire à un faux nom ou à une qualité fictive. En ce sens, la nouvelle disposition n’est finalement que le ‘pendant virtuel’ des articles 16/1 et 17 L.R&S qui permettent aux services de renseignement d’observer et de pénétrer « *dans des lieux accessibles au public* ». Si toutefois ils veulent « s’introduire » dans des forums privés, il convient de préciser si ce genre d’ingérence extrême dans la vie privée ne doit pas être considérée comme une méthode spécifique, comme c’est le cas dans le monde réel (voir art. 18/4 § 2 L.R&S). Le Comité insiste en outre sur le fait que l’accès au monde virtuel, en fonction de la situation, pourrait également être considéré comme la méthode exceptionnelle d’ « intrusions dans des systèmes informatiques » (art.18/16 L.R&S).

*En ce qui concerne l’utilisation de méthodes particulières de renseignement dans le cadre du HUMINT (art. 129 à 132 inclus de l’avant-projet)*

26. La proposition de modification de l’article 18/1 L.R&S doit permettre, selon l’Exposé des motifs, d’utiliser des méthodes particulières de renseignement à l’égard des sources humaines avant de les inscrire en tant que telles (pour évaluer leur fiabilité, leur discréption et leur loyauté) ou après leur inscription (également pour évaluer leur fiabilité, mais aussi pour garantir leur sécurité).<sup>22</sup> Le Comité permanent R se réjouit de voir que l’auteur du projet tient à prévoir une base légale pour activités des services de renseignement axées sur le contrôle de la fiabilité des informateurs et leur sécurité. À l’époque, le Comité avait déjà formulé une

<sup>20</sup> Het Comité acht het essentieel dat de overheid de veiligheid vrijwaart van personen die ten dienste van de Staat opdrachten vervullen in potentieel zeer gevaarlijke milieus en de nodige schikkingen neemt om deze personen bij te staan.

<sup>22</sup> Le Comité juge essentiel que les autorités garantissent la sécurité des personnes qui accomplissent des missions pour l’État dans des milieux potentiellement dangereux et prennent les dispositions requises pour assister ces personnes.

veiligheid. Het Comité had hierover destijds reeds een aanbeveling geformuleerd<sup>21</sup> en herhaalde zijn standpunt in zijn advies van december 2017 aan de minister van Justitie (zie voetnoot 3). Wel is het Comité van oordeel dat de wijze waarop het artikel geredigeerd is ('*de evaluatie van de potentiële dreiging ten aanzien van de betrokken dienst*') onvoldoende duidelijk is en ook een andere lezing toelaat. Het Comité stelt dan ook voor de bewoordingen van de Memorie van Toelichting over te nemen in de wettekst.

27. Er moet over nagedacht worden in welke mate een bron voorafgaand aan zijn rekrutering op de hoogte moet gebracht worden van het feit dat hij te allen tijde aan een dergelijk betrouwbaarheidsonderzoek kan onderworpen worden. Immers, een dergelijk onderzoek is potentieel intrusiever dan een veiligheidsonderzoek voor het bekomen van een veiligheidsmachtiging aangezien in deze de inzet van BIM-methoden uitgesloten is.

28. Daarenboven stelt het Comité zich de vraag of deze bevoegdheden dienen ingeschreven te worden in artikel 18/1 W.I&V. Immers, *a contrario* zou kunnen geredeneerd worden dat de gewone inlichtingenmethoden niet kunnen ingezet worden om de betrouwbaarheid van potentiële of geregistreerde bronnen te evalueren of om de veiligheid van geregistreerde bronnen te garanderen. Het Vast Comité I beveelt aan te onderzoeken of deze nieuwe taken niet moeten ingeschreven worden in de artikelen 7 en 11 W.I&V en dat er vervolgens naar deze nieuwe bepalingen dient verwezen te worden in artikel 18/1 W.I&V.

29. Wat de inzet van BIM-methoden betreft, voorziet de nieuwe regeling alleen in de vermelding van de identificatiecode van de bron in de toelating tot een specifieke methode (art. 18/3 §2, 2°, W.I&V) of de machtiging tot een uitzonderlijke methode (art. 18/10 §2, eerste lid, 2° W.I&V). Om de legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit van een BIM te kunnen beoordelen is in

recommandation à ce sujet<sup>23</sup>, et il a réitéré sa position dans l'avis qu'il a rendu au ministre de la Justice en décembre 2017 (voir note de bas de page 4). Le Comité estime toutefois que la formulation de l'article (« *pour évaluer la menace potentielle à l'encontre du service concerné* ») n'est pas assez claire et peut également être sujette à interprétation. Le Comité propose donc de reprendre la formulation de l'Exposé des motifs dans le texte de loi.

27. Il convient d'examiner dans quelle mesure une source, avant son recrutement, doit être informée de manière explicite de l'éventualité qu'elle soit soumise à tout moment à une telle enquête de fiabilité. En effet, ce genre d'enquête est potentiellement plus intrusive qu'une enquête de sécurité réalisée en vue de l'octroi d'une habilitation de sécurité, qui exclut la mise en œuvre de méthodes particulières de renseignement.

28. Le Comité se demande également si ces compétences doivent être inscrites à l'article 18/1 L.R&S. En effet, on pourrait penser *a contrario* que les méthodes de renseignement ordinaires ne peuvent être utilisées pour évaluer la fiabilité de sources potentielles ou enregistrées, ni pour garantir la sécurité des sources enregistrées. Le Comité permanent R recommande d'examiner si ces nouvelles tâches ne devraient pas être reprises dans les articles 7 et 11 L.R&S, et qu'il soit ensuite fait référence à ces nouvelles dispositions dans l'article 18/1 L.R&S.

29. En ce qui concerne l'utilisation de méthodes particulières de renseignement, la nouvelle disposition ne fait que mentionner le code d'identification de la source dans l'autorisation d'une méthode spécifique (art. 18/3 § 2, 2°, L.R&S) ou l'autorisation d'une méthode exceptionnelle (art. 18/10 § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>°</sup>, L.R&S). Pour pouvoir évaluer la légalité, la proportionnalité et la subsidiarité d'une

<sup>21</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2017*, 74.

<sup>23</sup> COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2017*, 74.

uitzonderlijke gevallen vereist dat ook de effectieve identiteit van de bron kenbaar zou worden gemaakt, bijvoorbeeld op gemotiveerd verzoek van de BIM-commissie of het Vast Comité I. De regeling dient in die zin te worden aangepast.

30. De inzet van een uitzonderlijke BIM-methode ten aanzien van een bron is blijkens het voorgestelde artikel 18/9 § 1, 1° W.I&V wat betreft de Veiligheid van de Staat mogelijk in geval van een '*potentiële dreiging*' terwijl in de andere gevallen sprake moet zijn van een '*ernstige potentiële dreiging*'. Het Comité is van oordeel dat voor de inzet van uitzonderlijke methoden steeds een '*ernstige*' potentiële (of uiteraard reële) dreiging vereist is.

Het Comité merkt op dat geen gelijkaardige bepaling is ingevoerd (art. 18/9 § 1, 1° W.I&V) wat betreft de ADIV en stelt zich de vraag of dit betekent dat de uitzonderlijke methoden door deze dienst niet kunnen worden aangewend in het kader van de bronverwerking. Tevens stelt zich de vraag naar de controle van de betrouwbaarheid van bronnen of zij die hen aansturen, in het buitenland.

*Wat de rol van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreft bij BIM-methoden (art. 136 van het voorontwerp)*

31. In artikel 43/6 W.I&V wordt voorgesteld de verwijzing naar de Commissie tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer te schrappen. Dit gebeurt aangezien het Vast Comité I bij Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens de rol van de Privacycommissie heeft overgenomen met betrekking tot persoonsgegevens verwerkt door de inlichtingendiensten.

Het Comité stelt in die zin voor om ook de verwijzing naar deze Commissie in artikel 43/4 W.I&V te schrappen.

méthode particulière de renseignement, il est également requis, dans des cas exceptionnels, que l'identité effective de la source soit divulguée, par exemple sur demande motivée de la Commission BIM ou du Comité permanent R. La réglementation doit être adaptée en ce sens.

30. L'utilisation d'une méthode particulière de renseignement à l'égard d'une source est possible pour la Sûreté de l'État, selon la proposition d'article 18/9 § 1<sup>er</sup>, 1° L.R&S, en cas de « *menace potentielle* », tandis que dans les autres cas, il doit être question de « *grave menace potentielle* ». Le Comité estime que pour l'utilisation de méthodes exceptionnelles, une menace potentielle « *grave* » (ou bien évidemment réelle) est systématiquement requise.

Le Comité constate qu'aucune disposition similaire n'a été introduite (art. 18/9 § 1<sup>er</sup>, 1° L.R&S) en ce qui concerne le SGRS et se demande si cela signifie que ce service ne peut pas recourir aux méthodes exceptionnelles dans le cadre du fonctionnement des sources. Se pose également la question du contrôle de la fiabilité des sources ou de ceux qui les dirigent, et ce, à l'étranger.

*En ce qui concerne le rôle de la Commission pour la protection de la vie privée dans les méthodes particulières de renseignement (art. 136 inclus de l'avant-projet)*

31. Dans l'article 43/6 L.R&S, il est proposé de supprimer la référence à la Commission pour la protection de la vie privée. Cette proposition s'explique par le fait qu'en vertu de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, le Comité permanent R a repris le rôle de la Commission vie privée en ce qui concerne les données à caractère personnel traitées par les services de renseignement.

Le Comité propose donc de supprimer également la référence à cette Commission à l'article 43/4 L.R&S.

*Algemeen besluit*

32. Het Comité stelt vast dat de Regering nieuwe mogelijkheden en bevoegdheden wil toeekennen aan de twee inlichtingendiensten, waarvan sommigen in beginsel een afwijking zijn op de fundamentele rechten van de rechtsonderhorigen en aan de basisprincipes van het strafrecht. Het Comité is ervan overtuigd dat deze bevoegdheden en mogelijkheden zeker verantwoord zijn in de strijd tegen terrorisme. Maar ze hebben een algemene draagwijdte zodat hun inzet – zeker op termijn – niet beperkt zal blijven tot deze dreiging.

*Conclusion générale*

32. Le Comité constate que le Gouvernement veut octroyer des nouvelles possibilités et de nouvelles compétences aux deux services de renseignement, dont certaines dérogent en principe aux droits fondamentaux des justiciables et aux principes de base du droit pénal. Le Comité est convaincu que ces compétences et ces possibilités sont certainement justifiées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Mais elles ont une portée générale qui ne permettra pas (surtout à terme) de limiter leur utilisation à cette menace.

Brussel, 16 november 2018

VOOR HET VAST COMITÉ I



Serge LIPSYC  
Voorzitter

Bruxelles, le 16 novembre 2018

POUR LE COMITÉ PERMANENT R

Président



Wouter DE RIDDER  
Greffier