

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2009-2010

10 DECEMBER 2009

Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 11 en 12 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, ter verbetering van de embargoprocedure bij terreuralarm

(Ingediend door de heer Paul Wille c.s.)

TOELICHTING

Inleiding

Op 21 december 2007 werd in Brussel een terreuralarm van het hoogste niveau afgekondigd, na de arrestatie van veertien mensen. Pas weken later werd duidelijk dat de federale politie toen bij een gerechtelijk onderzoek de Belgische cel van Al Qaida rond Malika El Aroud nauwgezet in de gaten hield. De politie en de binnenlandse veiligheidsdienst vermoedden dat die lui van plan waren de veroordeelde terrorist Nizar Trabelsi te bevrijden en meteen daarna terroristische aanslagen te plegen, zo werd beweerd.

Ten gevolge van het terreuralarm werd onder meer het op de Grote Markt van Brussel geplande eindejaarsvuurwerk afgelast. Slechts twee personen kenden gedetailleerd de redenen tot dergelijke draconische maatregelen: de toenmalige directeur van het OCAD (Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse) en de federale procureur. De regering, het parlement en zelfs de Staatsveiligheid kregen door ingeroepen embargo-procedures geen of alleszins geen nauwkeurige informatie. De democratische controle op veiligheidsdiensten was duidelijk te onrechtstreeks, te afwezig.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

10 DÉCEMBRE 2009

Proposition de loi modifiant les articles 11 et 12 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, en vue d'améliorer la procédure d'embargo en cas d'alerte terroriste

(Déposée par M. Paul Wille et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Introduction

Le 21 décembre 2007, le niveau d'alerte terroriste maximum était décrété à Bruxelles, après l'arrestation de quatorze personnes. Il a fallu attendre plusieurs semaines pour qu'on révèle que la police fédérale surveillait alors de près, dans le cadre d'une instruction judiciaire, la cellule belge d'Al-Qaida gravitant autour de Malika El Aroud. La police et le service de sécurité intérieure soupçonnaient les membres de cette organisation de fomenter un projet d'évasion du terroriste condamné Nizar Trabelsi et de vouloir commettre, dans la foulée, des attentats terroristes. C'est en tout cas ce qui fut allégué.

L'alerte terroriste a notamment entraîné l'annulation du feu d'artifice de fin d'année sur la Grand-Place de Bruxelles. Seules deux personnes connaissaient en détail les raisons pour lesquelles des mesures aussi draconiennes avaient été prises: le directeur de l'OCAM (Organe de coordination pour l'analyse de la menace) de l'époque et le procureur fédéral. En raison des procédures d'embargo décrétées, ni le gouvernement, ni le Parlement, ni même la Sûreté de l'État n'avaient obtenu des informations ou, en tout cas, des informations précises. Le contrôle démocratique des services de sécurité avait clairement été trop indirect, pour ne pas dire inexistant.

Probleemsituering

Op 17 december 2007 lichtte het federaal parket de directeur van het OCAD in over de stand van zaken van een door de federale gerechtelijke politie van Brussel gevoerde gerechtelijk onderzoek. Blijkbaar hadden tal van politionele bronnen het over een dreigende, nakende aanslag waarbij zowel de plaats (de Grote Markt van Brussel en de omringende straten en pleinen), het tijdstip (eindejaarsperiode) als de middelen van de terroristen werden genoemd. Omdat de federale procureur die informatie als ernstig en geloofwaardig beschouwde, nam hij het initiatief om een vergadering te beleggen met het OCAD en de federale politie, met de bedoeling het Coördinatieorgaan toe te laten een punctuele dreigingsanalyse op te maken. De Inlichtingendiensten werden hierop niet uitgenodigd. Het was nochtans deze meeting van 17 december die vanaf 21 december het terreurdreigingsniveau van « twee » naar « vier » optrok. (Vast Comité I, Activiteitenverslag 2008, blz. 10).

Omdat de federale procureur het onderzoek niet wou hypothekeren, beriep hij zich op het geheim van het lopende gerechtelijk onderzoek om derwijze gelegitimeerd de zogenaamde embargoprocedure op te starten; dit hield in dat de gerechtelijke informatie alleen werd megedeeld aan de directeur van het OCAD. Deze embargoprocedure is wettelijk verankerd in de artikelen 11 en 12 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging:

« Art. 11. In afwijking van artikel 6 worden de inlichtingen van gerechtelijke aard, waarvan de Federale Procureur van oordeel is dat de mededeling aan het OCAD de uitoefening van de strafvordering of de veiligheid van personen in gevaar kan brengen, uitsluitend aan de directeur van het OCAD toegestuurd.

De directeur van het OCAD en de Federale Procureur beslissen samen of en in welke mate deze inlichtingen worden opgenomen in de evaluatie en, in voorkomend geval, in afwijking van artikel 10, aan welke andere overheden deze evaluatie wordt meegegeeld.

Indien echter de Federale Procureur en de directeur van het OCAD van oordeel zijn dat deze inlichtingen onontbeerlijk zijn om voor de bescherming van personen noodzakelijke maatregelen te treffen, worden deze inlichtingen geïntegreerd in de evaluatie.

In de gevallen bedoeld in het tweede en derde lid wordt de Federale Procureur betrokken bij de beslissing omtrent de door de bevoegde overheden te nemen operationele maatregelen.

Art. 12. In afwijking van artikel 6 worden de inlichtingen, aangeleverd door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, door de administratie der Douane en Accijnzen van de federale overheidsdienst Finan-

Exposé du problème

Le 17 décembre 2007, le parquet fédéral a informé le directeur de l'OCAM de l'état d'avancement d'une instruction judiciaire menée par la police judiciaire fédérale de Bruxelles. De nombreuses sources policières parlaient clairement d'une attaque imminente dont le lieu (la Grand-Place de Bruxelles et les rues et places avoisinantes), la période (les fêtes de fin d'année) et les moyens des terroristes étaient cités. Comme le procureur fédéral considérait ces informations comme sérieuses et crédibles, il a pris l'initiative de convoquer une réunion avec l'OCAM et la police fédérale dans le but de permettre à l'organe de coordination de réaliser une analyse ponctuelle de la menace. Les services de renseignement n'y ont pas été conviés. C'est pourtant au cours de cette réunion du 17 décembre qu'a été prise la décision de relever le niveau d'alerte terroriste de « deux » à « quatre » à partir du 21 décembre. (Comité permanent R, Rapport d'activités 2008, p. 8).

Comme le procureur fédéral ne voulait pas hypothéquer l'enquête, il a lancé la « procédure d'embargo », en la légitimant par le secret de l'instruction en cours; cette procédure impliquait que les informations judiciaires soient communiquées exclusivement au directeur de l'OCAM. Elle trouve son fondement légal dans les articles 11 et 12 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (loi OCAM):

« Art. 11. Par dérogation à l'article 6, les renseignements de nature judiciaire dont le procureur fédéral estime que la communication à l'OCAM peut compromettre l'exercice de l'action publique ou la sécurité de personnes, sont exclusivement transmis au directeur de l'OCAM.

Le directeur de l'OCAM et le procureur fédéral décident conjointement si et dans quelle mesure ces renseignements sont intégrés dans l'évaluation et, le cas échéant, par dérogation à l'article 10, à quelles autres autorités cette évaluation est communiquée.

Cependant, si le procureur fédéral et le directeur de l'OCAM estiment que ces renseignements sont indispensables pour prendre des mesures nécessaires à la protection de personnes, ceux-ci sont intégrés dans l'évaluation.

Dans les cas visés aux alinéas 2 et 3, le procureur fédéral est associé à la décision relative aux mesures opérationnelles à prendre par les autorités compétentes.

Art. 12. Par dérogation à l'article 6, les renseignements qui sont fournis par les services de renseignement et de sécurité, par l'administration des Douanes et Accises du service public fédéral Finances et par le

ciën en de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, die afkomstig zijn van een gelijkaardige buitenlandse dienst die uitdrukkelijk gevraagd heeft deze niet aan andere diensten toe te zenden, of waarvan de toezending de veiligheid van een menselijke bron in gevaar kan brengen, uitsluitend door het hoofd van een van de drie bedoelde voornoemde diensten aan de directeur van het OCAD meegedeeld.

De directeur van het OCAD en het hoofd van een dienst bedoeld in het eerste lid beslissen samen of en in welke mate deze inlichtingen worden opgenomen in de evaluatie en desgevallend, in afwijking van artikel 10, aan welke andere overheden deze evaluatie wordt meegedeeld.

Indien echter het betrokken hoofd van de dienst en de directeur van het OCAD van oordeel zijn dat deze inlichtingen onontbeerlijk zijn om voor de bescherming van personen noodzakelijke maatregelen te treffen, worden deze inlichtingen geïntegreerd in de evaluatie.

In de gevallen bedoeld in het tweede en derde lid wordt het hoofd van de betrokken dienst betrokken bij de beslissing omtrent de door de bevoegde overheden te nemen operationele maatregelen. ».

Tijdens of naar aanleiding van die vergadering op 17 december 2007, stelde de OCAD-directeur een nieuwe evaluatie op en werd het dreigingsniveau wat Brussel-Hoofdstad betreft naar «niveau 4» gebracht en dit vanaf het einde van het Offerfeest (met name 21 december 2007). Die evaluatie werd weliswaar onmiddellijk verzonden, maar niet naar alle reguliere bestemmingen van het OCAD en in verhullende bewoordingen. Alleen de premier, de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, de federale procureur, de administrateur-generaal van de VSSE (Veiligheid van de Staat), het hoofd van de ADIV (Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid), de ADCC (Algemene Directie Crisiscentrum), de federale politie/DJP/Terro en de FGP Brussel (Federale Gerechtelijke Politie) kregen een kopie.

De keuze om niet alle diensten in kennis te stellen was ingegeven door de bekommernis om het lopende onderzoek niet in het gedrang te brengen. Om dezelfde reden werden in de analyse verhullende bewoordingen gebruikt en werd ze als «GEHEIM — Wet 11.12.1998» geclassificeerd. (Vast Comité I, Activiteitenverslag 2008, p. 26-27).

Het gevolg is dat op het moment van de beslissing om op het hoogste niveau het terreuralarm af te kondigen, er slechts twee personen (met een duidelijk informatiemonopolie) op de hoogte waren van het motief voor het omstreden terreuralarm: federale procureur Johan Delmulle en Jean-Pierre Delepière, de toenmalige directeur van het OCAD. De regering, het parlement en zelf de Staatsveiligheid kregen geen of zeer beperkte, fragmentaire informatie.

service public fédéral Affaires étrangères, qui proviennent d'un service étranger homologue qui a explicitement demandé de ne pas les transmettre à d'autres services ou dont la transmission peut compromettre la sécurité d'une source humaine sont exclusivement communiqués par le chef d'un des trois services ci-avant mentionnés au directeur de l'OCAM.

Le directeur de l'OCAM et le chef d'un des services visés à l'alinéa 1^{er} décident conjointement si et dans quelle mesure ces renseignements sont intégrés dans l'évaluation et, le cas échéant, par dérogation à l'article 10, à quelles autres autorités cette évaluation est communiquée.

Cependant, si le chef du service concerné et le directeur de l'OCAM estiment que ces renseignements sont indispensables pour prendre des mesures nécessaires à la protection de personnes, ceux-ci sont intégrés dans l'évaluation.

Dans les cas visés aux alinéas 2 et 3, le chef du service concerné est associé à la décision relative aux mesures opérationnelles à prendre par les autorités compétentes. ».

Pendant ou à la suite de la réunion susvisée du 17 décembre 2007, le directeur de l'OCAM a rédigé une nouvelle évaluation et la menace a été portée au «niveau 4» pour Bruxelles-Capitale, et ce, à partir de la fin de la fête du Sacrifice (le 21 décembre 2007). Cette évaluation a certes été envoyée immédiatement, mais pas à tous les destinataires habituels de l'OCAM et dans des termes voilés. Seuls le premier ministre, les ministres de l'Intérieur et de la Justice, le procureur fédéral, l'administrateur général de la VSSE (Sûreté de l'État), la direction du SGRS (Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées), de la DGCC (Direction générale du Centre de crise), de la police fédérale/DJP/Terro et de la PJF (Police judiciaire fédérale) Bruxelles en ont reçu une copie.

Le choix de ne pas informer tous les services était motivé par le souci de ne pas compromettre l'enquête en cours. Pour ces mêmes raisons, l'analyse, formulée dans des termes voilés, était classifiée «SECRET — Loi du 11/12/1998». (Comité permanent R, Rapport d'activités 2008, pp. 8-9).

Par conséquent, au moment où la décision fut prise de décréter le niveau d'alerte terroriste maximum, seules deux personnes (bénéficiant clairement d'un monopole de l'information) connaissaient le motif de cette alerte terroriste controversée: Johan Delmulle, procureur fédéral, et Jean-Pierre Delepière, alors directeur de l'OCAM. Le gouvernement, le Parlement et même la Sûreté de l'État n'ont obtenu aucune information ou n'ont été informés que de données très limitées et parcellaires.

De volgende dag — i.c. 18 december 2007 — vond er druk overleg plaats. In de voormiddag namen onder andere de VSSE en de ADIV deel aan een vergadering bij de federale politie. Die wou weten of deze diensten eventueel informatie hadden over de vermeende aanslag. 's Namiddags namen de Inlichtingendiensten deel aan een tweede vergadering, ditmaal op uitnodiging van het OCAD. Na die vergaderingen bevroegen de VSSE en de ADIV hun buitendiensten en sensibiliseerden ze hun menselijke bronnen, evenwel zonder resultaat.

Op 19 december vond er een gebeurtenis plaats die later tot discussie aanleiding zou geven tussen de VSSE en het OCAD. Een buitenlandse homologe dienst van het OCAD nam contact op met het Belgische Coördinatieorgaan en berichtte dat er belangrijke inlichtingen voorhanden waren bij een bepaalde Europese inlichtingendienst. Die moest daartoe gecontacteerd worden. Gelet op het precaire en urgente karakter van de toestand nam het OCAD rechtstreeks contact op met de buitenlandse inlichtingendienst. Het OCAD kreeg telefonisch kennis van de inlichtingen, maar vroeg tevens uitdrukkelijk deze inlichtingen ook mee te delen aan de Belgische «zusterorganisatie», de Veiligheid van de Staat, hetgeen blijkbaar ook gebeurde.

Opmerkelijk was evenwel dat de buitenlandse inlichtingendienst op dat ogenblik aan de VSSE vroeg om de gegevens — die ze eerder zonder restricties had meegedeeld aan het OCAD — vertrouwelijk te behandelen. Dit betekende dat de VSSE zich moest beroepen op de embargoprocedure. Pas na vrij langdurige discussies met de directeur van het OCAD inzake de juiste formulering van de inlichtingen met het oog op de verdere verspreiding, werden de buitenlandse inlichtingen op 21 december 2007 officieel in het OCAD-circuit gebracht. Vervolgens werden de inlichtingen onder bedekte termen opgenomen in een niet-gedateerde «GEHEIM» geclassificeerde evaluatie waarbij het «niveau 4» werd gehandhaafd. Deze evaluatie werd in samenspraak tussen de directeur van het OCAD en de administrateur-generaal slechts meegedeeld aan de premier, de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, de federale procureur en de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat. Het is opmerkelijk dat noch de ADIV, noch enige politiedienst deze evaluatie mochten ontvangen. (Comite I, Activiteitenverslag 2008, p. 27-28).

Hier blijkt opnieuw dat met deze bijkomende informatie enkel Jean-Pierre Delepière, de directeur van het OCAD, volledig op de hoogte was van zowel het motief voor de terreurdreiging als de verdere ontwikkeling van de analyse. Overigens blijkt uit kanttekeningen dat dit kennismonopolie een doorn in het oog was van de verschillende inlichtingendiensten en verantwoordelijk was voor wrevel tussen de gerechtelijke diensten en de Intelligence. De gevolgen

Le lendemain (le 18 décembre 2007), de nombreuses concertations ont eu lieu. Le matin, la VSSE et le SGRS, entre autres, ont participé à une réunion à la police fédérale. Cette dernière voulait savoir si ces services disposaient éventuellement d'informations sur l'attaque supposée. L'après-midi, les services de renseignement ont pris part à une seconde réunion, cette fois à l'invitation de l'OCAM. Au terme de ces réunions, la VSSE et le SGRS ont interrogé leurs services extérieurs et ont sensibilisé leurs sources humaines, mais sans résultat.

Le 19 décembre s'est produit un événement qui allait susciter plus tard des discussions entre la VSSE et l'OCAM. Un service étranger homologue de l'OCAM a pris contact avec l'organe de coordination belge et lui a indiqué que des informations importantes étaient disponibles auprès d'un autre service européen de renseignement, qu'il convenait de contacter à cette fin. Vu le caractère précaire et l'urgence de la situation, l'OCAM a directement contacté ce service de renseignement étranger. Il a pris connaissance des informations par téléphone, mais a en outre expressément demandé de les communiquer au «service homologue» belge, c'est-à-dire à la Sûreté de l'État, ce qui a apparemment été fait.

Notons toutefois que le service de renseignement étranger a alors demandé que les données (qu'il avait communiquées plus tôt à l'OCAM sans restriction) soient traitées de manière confidentielle. La VSSE devait dès lors faire appel à la procédure d'embargo. Ce n'est qu'après d'assez longues discussions avec le directeur de l'OCAM quant à la formulation précise des informations en vue de leur diffusion, que les renseignements étrangers ont été officiellement introduits dans le circuit de l'OCAM le 21 décembre 2007. Ces renseignements ont ensuite été repris en termes «modulés» dans une évaluation non datée et classifiée «SECRET», où le «niveau 4» était maintenu. En accord avec le directeur de l'OCAM et l'administrateur général, cette évaluation a été communiquée uniquement au premier ministre, aux ministres de l'Intérieur et de la Justice, au procureur fédéral et à l'administrateur général de la Sûreté de l'État. Notons que ni le SGRS ni aucun service de police n'ont reçu cette évaluation. (Comité permanent R, Rapport d'activités 2008, pp. 9-10).

Force est de constater, une fois de plus, que compte tenu des informations complémentaires précitées, seul Jean-Pierre Delepière, en sa qualité de directeur de l'OCAM, était pleinement au courant à la fois du motif de la menace terroriste et de l'évolution de l'analyse. Par ailleurs, certaines observations permettent de mesurer à quel point ce monopole de l'information irritait les différents services de renseignement et était source de frictions entre ces derniers et les services

waren navenant: inefficiëntie en miscommunicatie onder de betrokken diensten kenmerkten deze crisis, een crisis « *qui a semé la pagaille entre les divers services de lutte contre le terrorisme. (...) En coulisses, les divers services de l'antiterrorisme jouaient déjà des coudes depuis plusieurs jours. Avec des approches et sensibilités différentes, basées sur des informations contradictoires. Et la communication générale s'est révélée catastrophique.* » (Jean-Pierre Borloo, *Le Soir*, 23 juli 2009).

Noodzakelijke verbeteringen

Omdat de OCAD-directeur volgens de OCAD-wet (artikelen 11 en 12) strictu sensu de gegevens onder embargoprocedure (bijvoorbeeld die van de Amerikaanse inlichtingendiensten of van de procureur) zelf niet met de eigen OCAD-deskundigen mocht evalueren, beschikte hij allesbehalve over een adequaat intern klankbord. Hier komen we tot de kern van de zaak. Dat de directeur van het OCAD er alleen voor instaat om de dreiging te evalueren — en de daaraan gekoppelde enorme verantwoordelijkheid inzake de te nemen veiligheidsmaatregelen — is als individuele opgave een brug te ver. Ondanks de bekwaamheid van de directeur van het OCAD stijgt het risico op inefficiëntie, inertie en inschattingsfouten als dergelijke zwaarwichtige analyses op het conto van één enkele persoon berusten. Die kan onmogelijk voldoende kennis, specialisatie en ervaring aan de dag leggen om *in casu* van actuele dreigingsanalyses heel het land en zijn inwoners te beschermen, al dan niet met draconische maatregelen. Daarnaast zorgt de druk die rijst bij dergelijke individuele verantwoordelijkheid ervoor dat de OCAD-directeur ertoe geneigd zou kunnen zijn het zekere voor het onzekere te nemen, zodat hij — in de logica om zichzelf politiek te willen indekken — aansturen zal op dergelijke draconische maatregelen.

Het jaarrapport van het Vast Comité I maakt dezelfde reflectie: « Zoals bleek uit het onderzoek naar het terreuralarm heeft de toepassing van de embargoprocedure uit de artikelen 11 en 12 OCAD-wet tot gevolg dat de directeur van het OCAD alleen moet instaan voor het evalueren van een dreiging. Hij kan daarbij geen beroep doen op de daartoe speciaal aangeworven analisten, noch volgens een letterlijke lezing van de wet op zijn adjunct-directeur.

Deze werkwijze houdt evident een risico in op inefficiëntie aangezien het analysewerk op die wijze moet gebeuren door een persoon die daarin niet noodzakelijk gespecialiseerd is. Dit argument speelt des te meer aangezien er mag worden uitgegaan dat wanneer gegevens onder embargo worden aangeleverd, deze meestal uiterst belangrijke zaken zullen betreffen. » (Vast Comité I, Activiteitenverslag 2008, p. 113).

judiciaires. Les conséquences furent à l'avenant: l'inefficacité et les défaillances de communication entre les services concernés ont marqué la crise qui s'ensuivit, une crise « *qui a semé la pagaille entre les divers services de lutte contre le terrorisme. (...) En coulisses, les divers services de l'antiterrorisme jouaient déjà des coudes depuis plusieurs jours. Avec des approches et des sensibilités différentes, basées sur des informations contradictoires. Et la communication générale s'est révélée catastrophique.* » (Jean-Pierre Borloo, *Le Soir*, 23 juillet 2009).

Des améliorations s'imposent

Étant donné qu'en vertu des articles 11 et 12 de la loi OCAM au sens strict, le directeur de l'OCAM ne pouvait même pas évaluer avec les experts internes de cet organe les données soumises à une procédure d'embargo (par exemple, les données des services de renseignement américains ou celles du procureur), il ne disposait pas, loin s'en faut, des relais internes adéquats. Nous touchons ici au cœur du problème. Devoir assumer — comme le fait le directeur de l'OCAM — l'évaluation de la menace et, en corollaire, l'immense responsabilité des mesures de sécurité qu'il convient de prendre, est une tâche excessive pour un homme seul. Sans vouloir remettre en cause la compétence du directeur de l'OCAM, on ne peut nier que le risque d'inefficacité, d'inertie et d'erreurs d'appréciation s'accroît lorsque des analyses à ce point lourdes de conséquences reposent sur les épaules d'une seule personne. Dans le cas d'une analyse de menace réelle, il lui est en effet impossible de mobiliser toutes les connaissances, la spécialisation et l'expérience nécessaires pour protéger l'ensemble du pays et ses habitants, avec ou sans mesures draconiennes. En outre, la pression qu'engendre une telle responsabilité individuelle risque d'amener le directeur de l'OCAM à privilégier la sécurité à tout prix, pour se couvrir sur le plan politique, en envisageant des mesures radicales telles que celles évoquées précédemment.

Le rapport annuel du Comité permanent R pose le même constat: « L'enquête sur l'alerte terroriste a révélé que la procédure d'embargo, en vertu des articles 11 et 12 de la loi OCAM, a pour conséquence que le directeur de l'OCAM doit se charger seul de l'évaluation d'une menace. À cet effet, il ne peut faire appel ni aux analystes spécialement recrutés à cette fin ni (selon une lecture littérale de la loi) à son adjoint.

Cette méthode de travail présente un risque évident d'inefficacité, étant donné que le travail d'analyse doit alors être effectué par une seule et même personne qui n'est pas nécessairement spécialiste en la matière. Cet argument pèse d'autant plus lourd que l'on peut partir du principe que les données fournies « sous embargo » concernent le plus souvent des questions extrêmement importantes. (Comité permanent R, Rapport d'activités 2008, pp. 108-109).

Het Vast Comité I is dus tevens terecht voorstander van « een systeem waarbij alle relevante inlichtingen steeds aan het OCAD worden meegedeeld, waarbij de directeur beslist welke personeelsleden en experts (die overigens allemaal beschikken over een veiligheidsmachtiging « ZEER GEHEIM » en door het beroepsgeheim gebonden zijn) worden betrokken bij de analyse. Na het eigenlijke analysewerk beslissen de directeur en de federale procureur of het hoofd van de betrokken ondersteunende dienst samen welke gegevens op welke wijze in het evaluatiedocument worden opgenomen; zij bepalen aan welke diensten en in welke vorm dat document wordt overgezonden. Desnoods krijgt niet elke dienst toegang tot dezelfde informatie. Dit systeem laat toe gevoelige gegevens volledig af te schermen zonder in te boeten op de meerwaarde die het OCAD moet bieden. » (Vast Comité I, Activiteitenverslag 2008, p. 114).

Verder meent het Vast Comité I dat, indien de interpretatie wordt aangehouden dat gegevens die onder embargo worden aangeleverd niet aan de adjunct-directeur mogen worden meegedeeld, « zich eveneens een wetswijziging opdringt om hem tot een volwaardige vervanger van de directeur te maken. Dit lijkt overigens ook steeds de bedoeling van de wetgever te zijn geweest. » (Vast Comité I, Activiteitenverslag 2008, p. 114).

Daarom lijkt het raadzaam het advies van het Vast Comité I (maar ook dat van het Comité P) op te volgen en informatie welke onder de embargoprocedure — volgens de letter van de wet — louter en alleen gedetailleerd en volledig aan de OCAD-directeur mag meegedeeld worden, ook in situaties van zijn afwezigheid, hetzij door belemmering, ziekte, onbereikbaarheid of door overmacht, tevens aan de adjunct-directeur van het OCAD mee te delen.

Aangezien alle analyses van mogelijke bedreigingen altijd anders zullen zijn, is het analysewerk van de OCAD-directeur in samenspraak met de federale procureur én eigen experts onontbeerlijk. Een grondige en professionele analyse van de dreiging is nu eenmaal dé « raison d'être » van het OCAD.

Een intern klankbord met feedback van deskundigen volgens de inzichten die de situatie en informatie onder embargo vergt, impliceert geenszins een uitholling van de embargoprocedure doch is een noodzakelijke verfijning ervan.

De embargoprocedure blijft hoe dan ook een essentieel instrument voor de verschillende veiligheidsdiensten en het federaal parket. De maskering van bepaalde gevoelige informatie is een *conditio sine qua non* voor de uitoefening van de strafvordering, en belangrijker, staat garant voor de veiligheid van de betrokken mensen. Dit blijft uiteraard primordiaal.

Le Comité permanent R prône dès lors à juste titre l'instauration d'un système où tous les renseignements pertinents sont communiqués à l'OCAM, et où le directeur décide quels membres du personnel et experts (d'ailleurs tous titulaires d'une habilitation de sécurité de niveau « TRÈS SECRET » et tenus au secret professionnel) prennent part à l'analyse. Après le travail d'analyse proprement dit, le directeur et le procureur fédéral ou le responsable du service d'appui concerné décident ensemble quelles données sont mentionnées dans le document d'évaluation, de quelle manière elles le sont, ainsi qu'à quels services et sous quelle forme ce document est transmis. Tous les services n'auront pas nécessairement accès aux mêmes informations. Ce système permet de protéger entièrement les données sensibles, sans nuire à la plus-value que l'OCAM doit offrir.

En outre, le Comité permanent R estime que, si l'on maintient l'interprétation selon laquelle les données fournies sous embargo ne peuvent pas être communiquées au directeur adjoint, une modification de la loi s'impose, afin de faire de lui un suppléant à part entière du directeur. Il semble par ailleurs que telle a toujours été l'intention du législateur. (Comité permanent R, Rapport d'activités 2008, p. 109).

Il semble donc opportun de suivre l'avis du Comité permanent R (mais aussi celui du Comité P) et de faire en sorte qu'en l'absence du directeur de l'OCAM pour cause d'empêchement, de maladie, d'inaccessibilité ou de force majeure, les informations soumises à une procédure d'embargo qui, suivant la lettre de la loi, ne peuvent être communiquées, de manière détaillée et complète, qu'au directeur de l'OCAM, puissent également être transmises au directeur adjoint.

Étant donné que l'analyse des menaces potentielles diffère toujours d'un cas à l'autre, le travail d'analyse du directeur de l'OCAM en concertation avec le procureur fédéral et avec ses experts est indispensable. Car la « raison d'être » de l'OCAM reste quand même de produire une analyse professionnelle et minutieuse de la menace.

La formule d'une caisse de résonance interne intégrant le feed-back d'experts, en fonction des éclaircissements requis par la situation et les informations sous embargo, ne vide nullement la procédure d'embargo de sa substance; elle constitue seulement un ajustement indispensable.

La procédure d'embargo n'en demeure pas moins un instrument essentiel pour les différents services de sécurité et pour le parquet fédéral. Le masquage de certaines informations sensibles constitue non seulement une condition *sine qua non* de l'exercice de l'action publique, mais aussi et surtout une garantie pour la sécurité des personnes concernées. Il reste

Daarom ook dat de directeur van het OCAD of, in zijn afwezigheid, de adjunct-directeur, autonoom moet kunnen beslissen welke deskundigen en analisten geheel of gedeeltelijk kennis moeten krijgen van deze onder embargo te situeren (en dus gevoelige) inlichtingen.

Ondanks de menselijke risico's en het strafrechtelijk onderzoek mag de embargoprocedure dus niet elke vorm van intern klankbord en expertise uitsluiten. De OCAD-directeur moet in staat zijn om in eer en geweten eigen deskundigen (met veiligheidsmachtiging «ZEER GEHEIM») te confronteren en te raadplegen en hun professioneel advies te vragen op basis van hun expertise en kunde over gedeeltelijke of volledige gegevens die onder de embargoprocedure vallen. De OCAD-directeur moet gezien het belang en de gevolgen van zijn beslissingen zelfstandig of indien gewenst in samenspraak met zijn adjunct-directeur de mogelijkheid krijgen om bepaalde informatie (gegevens die onder embargo-procedure zijn aangeleverd) aan zijn deskundigen en analisten intern voor te leggen. Uiteraard bepaalt de OCAD-directeur zelf welke informatie hij wil voorleggen. De gevoeligheid van de informatie — en dus de impliciete risico's — zal de terughoudendheid bepalen waarmee hij zijn experten autonoom kan raadplegen.

Uiteraard kan er ook een meningsverschil optreden tussen de OCAD-directeur (of de vervangende adjunct-directeur) en de federale procureur; of tussen de OCAD-directeur (of de vervangende adjunct-directeur) en het diensthoofd van de verschillende informatie-aanleverende diensten (zoals weergegeven in artikel 12 van de embargoprocedure). Dit eventuele geschil moet op een hoger niveau getild worden en beslecht worden door de bevoegde ministers. Deze regeling was destijds af te leiden uit de voorbereidende werken van de OCAD-wet, maar om alle misverstanden te vermijden dient ze expliciet in de wet te worden opgenomen.

Paul WILLE.
Philippe MONFILS.
Christiane VIENNE.
Francis DELPÉRÉE.
Martine TAELMAN.
Patrik VANKRUNKELSVEN.

*
* *

évidemment d'une importance primordiale. C'est également la raison pour laquelle le directeur de l'OCAM ou, en son absence, le directeur adjoint doit pouvoir décider de manière autonome quels experts et analystes doivent avoir totalement ou partiellement connaissance des renseignements sous embargo (et donc sensibles).

Malgré les risques humains et l'instruction pénale, la procédure d'embargo ne peut donc pas exclure toute forme d'expertise ni de relais internes. Le directeur de l'OCAM doit être en mesure de confronter et de consulter, en son âme et conscience, des experts internes (titulaires d'une habilitation de sécurité «TRÈS SECRET») et de solliciter de leur part un avis professionnel, fondé sur leur expertise et leur savoir-faire, au sujet de tout ou partie des données sous embargo. Compte tenu de l'importance et des conséquences de ses décisions, le directeur de l'OCAM doit avoir la possibilité de soumettre, en toute autonomie ou en concertation avec son adjoint, certaines informations (données fournies sous embargo) en interne à ses experts ou analystes. Il détermine bien entendu lui-même les informations qu'il souhaite leur soumettre. La sensibilité des informations et, par conséquent, les risques implicites détermineront la réserve dont il devra faire preuve lorsqu'il consultera, de manière autonome, ses experts.

Il est évident qu'une divergence de vues peut également surgir entre le directeur de l'OCAM (ou le directeur adjoint le suppléant) et le procureur fédéral ou entre le directeur de l'OCAM (ou le directeur adjoint le suppléant) et le responsable des différents services fournissant des informations (visés à l'article 12 de la loi OCAM, relatif à la procédure d'embargo). Le cas échéant, un tel litige devra être porté à un niveau supérieur et tranché par les ministres compétents. Ces règles se déduisaient à l'époque des travaux préparatoires de la loi OCAM, mais il faut à présent les intégrer explicitement dans la loi, afin d'éviter tout malentendu.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In de artikelen 11 en 12 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging worden telkens de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste tot derde lid worden de woorden «directeur van het OCAD» telkens vervangen door de woorden «directeur van het OCAD of, in zijn afwezigheid, de adjunct-directeur,»;

2° tussen het eerste en het tweede lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

«De directeur van het OCAD of, in zijn afwezigheid, de adjunct-directeur, beslissen autonoom welke deskundigen en analisten geheel of gedeeltelijk kennis moeten krijgen van die inlichtingen.»;

3° in het vierde lid, dat het vijfde lid wordt, worden de woorden «tweede en derde lid» vervangen door de woorden «derde en vierde lid»;

4° een vijfde en een zesde lid worden toegevoegd, luidende:

«In de gevallen bedoeld in het derde en vierde lid worden de eventuele meningsverschillen tussen de Federale Procureur en de directeur van het OCAD ter beschikking voorgelegd aan de bevoegde ministers.

De beslissingen genomen in het kader van dit artikel worden geformaliseerd in een proces-verbaal dat wordt neergelegd ter griffie van het OCAD.».

7 oktober 2009.

Paul WILLE.
Philippe MONFILS.
Christiane VIENNE.
Francis DELPÉRÉE.
Martine Taelman.
Patrik VANKRUNKELSVEN.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans les articles 11 et 12 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, les modifications suivantes sont apportées:

1° dans l'alinéa 1^{er}, les mots «au directeur de l'OCAM» sont chaque fois remplacés par les mots «au directeur de l'OCAM ou, en son absence, au directeur adjoint,»; dans les alinéas 2 et 3, les mots «le directeur de l'OCAM» sont chaque fois remplacés par les mots «le directeur de l'OCAM ou, en son absence, le directeur adjoint,»;

2° il est inséré, entre les alinéas 1^{er} et 2, un alinéa rédigé comme suit:

«Le directeur de l'OCAM ou, en son absence, le directeur adjoint décide de manière autonome quels experts et analystes doivent avoir totalement ou partiellement connaissance de ces renseignements.»;

3° dans l'alinéa 4, qui devient l'alinéa 5, les mots «alinéas 2 et 3» sont remplacés par les mots «alinéas 3 et 4»;

4° il est ajouté un alinéa 6 rédigé comme suit:

«Dans les cas visés aux alinéas 3 et 4, les désaccords éventuels entre le procureur fédéral et le directeur de l'OCAM sont soumis aux ministres compétents, qui tranchent.

Les décisions prises dans le cadre du présent article sont formalisées dans un procès-verbal déposé au greffe du l'OCAM.».

7 octobre 2009.