

COMITE PERMANENT DE CONTROLE  
DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

RAPPORT D'ACTIVITES  
2004

Rue de la Loi 52 - 1040 Bruxelles

Tél 02/286.28.11 -- Fax 02/286.29.99

[www.comiteri.be](http://www.comiteri.be) - e-mail : info@comiteri.be

## TABLE DES MATIERES

\* \* \*

<b>TITRE 1 : INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1. PRÉAMBULE .....</b>	<b>2</b>
1.1 Les relations avec le pouvoir exécutif .....	2
1.2 Les relations avec le parlement .....	4
<b>2. LE SUIVI LÉGISLATIF DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT R.....</b>	<b>5</b>
La communication externe et la coordination .....	6
Les vérifications de sécurité .....	6
<b>3. LES AUTRES MESURES DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT R .....</b>	<b>8</b>
3.1. La définition du potentiel scientifique et économique .....	8
3.2. La coopération entre la Sûreté de l'Etat et le SGRS .....	9
3.3. Les méthodes spéciales de recherches .....	10
3.4. La collaboration des services de renseignement à des enquêtes judiciaires .....	12
<b>4. LES ENQUÊTES DE CONTRÔLE.....</b>	<b>12</b>
4.1. Les chiffres .....	12
4.2. Le point sur certaines enquêtes en cours.....	13
4.2.1. L'enquête sur la manière dont les services de renseignement envisagent leur rôle dans le contexte des menaces d'emploi de moyens nucléaires, biologiques et chimiques dans les actions terroristes .....	13
4.2.2. Enquête sur la manière dont les services de renseignement belges fonctionnent et collaborent dans le cadre de leur nouvelle mission légale concernant les menaces des organisations criminelles .....	14
<b>5. LES ENQUÊTES JUDICIAIRES.....</b>	<b>20</b>
<b>6. LA MISSION QUASI JURIDICTIONNELLE D'ORGANE DE RECOURS DU COMITÉ PERMANENT R .....</b>	<b>21</b>
<b>7. LE CONTRÔLE DES INTERCEPTIONS DE SÉCURITÉ PAR LE SGRS (ARTICLE 44 ET SUIVANTS DE LA LOI ORGANIQUE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ) ....</b>	<b>23</b>

## TITRE II : LES ENQUETES DE CONTRÔLE

### A. Enquêtes à la requête du parlement ou des ministres

<b>Chapitre 1</b>	<b>: Rapport relatif à l'enquête sur la transgression éventuelle par des membres de la Sûreté de l'Etat d'un ordre de cesser le contact avec un informateur .....</b>	<b>25</b>
1.	OBJET DE L'ENQUÊTE .....	25
2.	CONSTATATIONS .....	26
2.1	Les relations de membres de la Sûreté de l'Etat avec un informateur cité dans l'article de presse .....	27
2.1.1	L'informateur .....	27
2.1.2	L'existence éventuelle de contacts actuels entre l'ex-informateur et des membres de la Sûreté de l'Etat. ....	27
2.2	Les informations anonymes parvenues au Comité permanent R selon lesquelles l'auteur de l'article aurait eu un contact préalable avec des membres de la Sûreté de l'Etat. ....	28
2.3	Les enquêtes de sécurité dans le contexte de la procédure de nomination d'un nouvel administrateur général à la tête de la Sûreté de l'Etat .....	28
2.3.1	Les faits .....	28
2.3.2	Les constatations du Comité permanent R concernant la procédure en matière d'habilitation de sécurité .....	29
3.	CONCLUSIONS .....	31
4.	RECOMMANDATIONS .....	34
4.1	En ce qui concerne le recours aux informateurs .....	34
4.2	En ce qui concerne l'habilitation de sécurité de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat .....	35
4.3	En ce qui concerne l'autorité habilitée à délivrer l'habilitation de sécurité à l'administrateur général et à l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat .....	35
4.4	Mise en perspective avec l'audit en cours de la Sûreté de l'Etat .....	36
<b>CHAPITRE 2</b>	<b>: Rapport d'enquête sur le rôle des services de renseignement et de sécurité concernant une fondation belge ayant des liens éventuels avec une organisation placée sur la liste des organisations terroristes par l'union européenne et les Etats-Unis .....</b>	<b>37</b>
1.	PROCÉDURE .....	37
2.	L'INTÉRÊT PARLEMENTAIRE .....	37
3.	LES RAPPORTS DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT .....	37

4.	LA POSITION DU SGRS .....	39
5.	L'ÉCHANGE DE VUE AVEC L'ADMINISTRATEUR GÉNÉRAL DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT LE 4 MARS 2004 .....	39
6.	L'INFORMATION DES AUTORITÉS .....	40
6.1	La Sûreté de l'Etat .....	40
6.2	Le SGRS .....	40
7.	LA COLLABORATION ENTRE LES SERVICES.....	41
8.	LES CONSTATATIONS DU COMITÉ PERMANENT R .....	41
9.	LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT R.....	43
10.	LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT R .....	43

**CHAPITRE 3 :       *Rapport relatif aux constatations faites dans le cadre de l'enquête sur une éventuelle mise sous écoutes téléphoniques de magistrats par les services de renseignements .....***       **44**

1.	PROCÉDURE .....	44
2.	LES PREMIÈRES CONSTATATIONS À LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT ET AU SGRS .....	44
2.1	La Sûreté de l'Etat .....	44
2.2	Le SGRS .....	45
3.	LA VISITE DES LOCAUX DU CENTRE D'ÉCOUTES DE LA POLICE FÉDÉRALE LE 25 JUIN 2004 .....	45
4.	LES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE.....	46
5.	LES CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES DU COMITÉ PERMANENT R .....	46
5.1	Le risque de sécurité .....	46
5.2	Le recours à des techniques spéciales de recherches. ....	47
6.	RÉACTION DU MINISTRE DE LA JUSTICE .....	48

## **B. Enquêtes à l'initiative du Comité permanent R**

### **Rapport de l'enquête relative à l'exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité par la Sûreté de l'Etat et le SGRS.**

1. INTRODUCTION .....	50
2. QUELQUES CONSTATATIONS PRÉALABLES.....	51
3. PROCÉDURE .....	52
4. LE CADRE LÉGAL DES ENQUÊTES ET DES HABILITATIONS DE SÉCURITÉ .....	54
4.1 La réglementation internationale.....	54
4.1.1 Les directives de sécurité de l'OTAN. ....	54
4.1.2 Les règlements de sécurité de l'Union européenne. ....	55
4.1.3 Autres réglementations internationales .....	55
4.2 La réglementation belge .....	55
4.2.1 Historique .....	56
4.2.2 Cadre légal et réglementaire actuel.....	56
4.2.3 Projets pour une nouvelle réglementation .....	57
5. CONSTATATIONS .....	58
5.1 Les problèmes abordés dans ce rapport d'enquête .....	58
5.2 La manière générale dont les services de renseignement effectuent les enquêtes et vérifications de sécurité .....	58
5.2.1 La Sûreté de l'Etat. ....	59
5.2.2 Le SGRS .....	61
5.3 Les retards dans le traitement des demandes d'habilitations de sécurité et autres vérifications de sécurité.....	62
5.3.1 Généralités. ....	63
5.3.2 Les mesures prises à la Sûreté de l'Etat.....	64
5.3.3 Les mesures prises au SGRS .....	64
5.4 La situation et le fonctionnement de la section « sécurité » du SGRS après la fin du détachement d'agents de la police fédérale dans ce service. ....	64
5.4.1 L'intérêt parlementaire.....	64
5.4.2 Le cadre légal de la mission. ....	65
5.4.3 Le détachement de gendarmerie au service « enquêtes de sécurité » du SGRS .....	65
5.4.4 La fin du détachement de la Police fédérale au SGRS. ....	66
5.4.5 Les mesures prises pour assurer la continuité du service.....	68
5.4.6 Conclusions relatives à la fin du détachement de la Police fédérale au SGRS/S. ....	72

5.5	Les cas de refus d'habilitations de sécurité à de jeunes militaires pour des motifs antérieurs à leur engagement dans les forces armées.....	73
5.6	Octroi et renouvellement des habilitations de sécurité industrielles. ....	73
5.6.1	Les plaintes adressées au Comité permanent R.....	73
5.6.2	La position du SGRS .....	74
5.6.3	La position du Ministre de la Défense nationale.....	74
5.7	L'octroi et le renouvellement d'habilitations de sécurité individuelles pour des personnes dont le conjoint est originaire d'un pays étranger dans lequel il est impossible ou difficile d'effectuer une enquête de sécurité.....	76
5.7.1	La position de l'Autorité nationale de sécurité et du SGRS.....	76
5.7.2	La position du Comité permanent R .....	77
5.7.3	La réponse du Ministre de la Défense nationale. ....	78
6.	CONCLUSIONS .....	78
7.	RECOMMANDATIONS .....	80

### **C. Plainte de particulier et dénonciation**

#### ***Rapport de l'enquête sur la manière dont les services de renseignement ont collaboré dans le suivi d'une personne suspectée de soutenir des activités terroristes en Belgique***

1.	INTRODUCTION .....	82
2.	PROCÉDURE .....	82
2.1	Audition du principal intéressé.....	82
2.2	Ouverture de l'enquête de contrôle du Comité permanent R .....	83
2.3	Les devoirs d'enquête effectués.....	83
2.4	Application de l'article 51 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements .....	83
2.5	Les rapports d'enquête.....	84
3.	CONSTATATIONS .....	84
3.1	Le parcours de M. X en Belgique .....	84
3.2	Les ennuis de M. X et de son association Y aux Etats-Unis .....	85
3.2.1	Avant le 11 septembre 2001 .....	85
3.2.2	Après le 11 septembre 2001 .....	86
3.2.3	Le cas de M. H. président de l'organisation Y aux USA .....	87
3.3	Les procédures judiciaires et administratives engagées à l'égard de M. X et de son association Y en Belgique .....	87
3.3.1	Les enquêtes judiciaires .....	87
3.3.2	Le gel des avoirs financiers en Belgique .....	88

3.4	La problématique des ONG caritatives et humanitaires islamiques (ONGI) .....	89
3.5	La difficile coopération entre autorités américaines et européennes .....	91
3.6	Les constatations auprès des services de renseignement belges .....	92
3.6.1	La Sûreté de l'Etat.....	92
3.6.2	Le SGRS .....	93
3.6.3	La collaboration entre la Sûreté de l'Etat et le SGRS. ....	93
3.6.4	La collaboration des services belges avec des services étrangers .....	94
3.6.5	La collaboration des services de renseignement avec les autorités judiciaires et les services de police .....	95
3.7	Les informations transmises au Procureur du Roi concernant la demande de naturalisation de M. X.....	98
3.8	Les informations transmises dans le cadre de la procédure de gel des avoirs financiers des époux X et de leur association Y .....	98
4.	LES LEÇONS TIRÉES PAR LA COMMISSION NATIONALE AMÉRICAINE SUR LES ATTAQUES TERRORISTES DU 11 SEPTEMBRE 2001 (RAPPORT 9/11). ....	98
5.	LES CONCLUSIONS DU COMITÉ PERMANENT R .....	99
6.	RECOMMANDATIONS .....	100
7.	RÉACTIONS DU GOUVERNEMENT AU PRÉSENT RAPPORT .....	101

## **D. ETUDE A LA DEMANDE DES COMMISSIONS DE SUIVI PARLEMENTAIRE**

### ***Interaction entre les services de renseignement et les autorités judiciaires - Exposé de la situation en Belgique - Introduction à une étude juridique comparée***

INTRODUCTION .....	107
1. LES FINALITÉS DU RENSEIGNEMENT ET DU JUDICIAIRE : LEURS DIFFÉRENCES ET LEURS SIMILITUDES .....	108
2. TRANSMISSION D'INFORMATIONS DÉTENUES PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS AUX AUTORITÉS JUDICIAIRES. ....	112
2.1 Article 29 du Code d'instruction criminelle (CIC) .....	112
2.1.1 Les données classifiées .....	115
2.1.2 La règle du tiers. ....	116
2.1.3 La protection des sources humaines .....	117
2.2 Les articles 19 et 20 de la loi sur les services de renseignement. ....	118
2.3 Violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de l'article 22 de la Constitution ? .....	120
2.4 L'organe de coordination pour l'analyse de la menace .....	121

3.	TRANSMISSION D'INFORMATIONS PAR LES AUTORITÉS JUDICIAIRES AUX SERVICES DE RENSEIGNEMENT .....	121
4.	COLLABORATION, PARTICIPATION ET ASSISTANCE TECHNIQUE PRÊTÉE PAR DES MEMBRES D'UN SERVICE DE RENSEIGNEMENT AU DÉROULEMENT D'UNE INFORMATION OU D'UNE ENQUÊTE JUDICIAIRE .....	123
5.	COEXISTENCE D'UNE ENQUÊTE DE RENSEIGNEMENT ET D'UNE INFORMATION, INSTRUCTION OU ENQUÊTE JUDICIAIRE.....	125
6.	UTILISATION DE DONNÉES PROVENANT DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT DANS UNE ENQUÊTE JUDICIAIRE ET DEVANT LE JUGE DU FOND .....	129
6.1	Les données de services de renseignement comme moyen de preuve ou comme information de départ ou d'orientation .....	130
6.1.1	Données classifiées .....	132
6.1.2	La règle du tiers .....	133
6.1.3	Protection des sources humaines .....	134
6.2	La rétention d'informations par un service de renseignement .....	134
6.3	Mesures coercitives pendant l'enquête judiciaire .....	136
6.4	Audition d'un membre d'un service de renseignement ou d'un informateur à titre de témoin .....	136
6.4.1	Audition d'un informateur .....	137
6.4.2	Audition d'un membre d'un service de renseignement .....	138
6.5	Admissibilité de preuves obtenues par l'intervention ou par le biais des services de renseignement.....	139
6.6	Valeur de preuve des informations collectées par les services de renseignement .....	141
7.	CONTRÔLE PAR LE COMITÉ PERMANENT R DES PIÈCES UTILISÉES DANS LE CADRE D'ENQUÊTES JUDICIAIRES .....	142
8.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	143
8.1	Faut-il revoir l'obligation de dénonciation (art.29 Cic) pour les services de renseignement ? .....	143
8.2	Nécessité d'une directive du Comité ministériel pour les renseignements et de la sécurité en exécution de l'article 20 § 3 de la loi organique des services de renseignement et de sécurité .....	143
8.3	Un protocole précis quant à l'assistance technique accordée par les services de renseignement aux autorités judiciaires .....	143
8.4	Concours entre une enquête de renseignement et une enquête judiciaire concernant un même phénomène ou une même affaire.....	144
8.5	Contrôle judiciaire de données classifiées qui contiennent des éléments à <i>décharge</i> ou des éléments relatifs à la légitimité de la preuve .....	144
8.6	Utilisation en justice de données administratives .....	144
8.7	Témoins protégés .....	144
8.8	La preuve illégalement obtenue n'est généralement pas sanctionnée.....	145

8.9	Utilisation en justice de données classifiées et de données couvertes par la règle du tiers .....	145
-----	---	-----

### **TITRE III : COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DU COMITÉ PERMANENT R**

1.	COMPOSITION .....	147
2.	ACTIVITÉS DE GESTION.....	148
3.	LES MOYENS FINANCIERS .....	149
4.	CONTACTS AVEC DES ORGANES DE CONTRÔLE ÉTRANGERS .....	150
5.	PARTICIPATION DU COMITE PERMANENT R A DES RÉUNIONS DE TRAVAIL – SÉMINAIRES ET COLLOQUE EN 2004 .....	152

# TITRE 1 : INTRODUCTION

### 1. PREAMBULE

La garantie d'indépendance du Comité permanent R dans l'exercice de ses missions explique son statut d'institution du parlement. La manière dont les activités du Comité permanent R s'intègrent dans la toile du fonctionnement des trois pouvoirs fédéraux illustrent également cette indépendance indispensable à un contrôle démocratique et efficace des services de renseignement et de sécurité. Le système de contrôle externe et permanent des services de police et de renseignement mis en place en Belgique permet ainsi, par un système légalement organisé et structuré d'échanges entre les Comités P et R, les deux services concernés, la Chambre des représentants et le Sénat – via les Commissions ad hoc de suivi des deux assemblées – et les ministres de la Justice et de la Défense nationale, d'initier un processus qui, allant de la réflexion à des recommandations, aboutit à l'éventuelle prise en compte de ces dernières par les autorités pour améliorer le fonctionnement des services de renseignement tout en assurant parallèlement la protection de la vie privée des personnes.

#### 1.1. Les relations avec le pouvoir exécutif

Si comme cela vient d'être souligné, le Comité permanent R est un organe dépendant du pouvoir législatif, ses missions légales lui imposent néanmoins d'avoir des relations privilégiées avec les ministres de tutelle des deux services de renseignement et de sécurité, à savoir le ministre de la Justice en ce qui concerne la Sûreté de l'Etat et le ministre de la Défense nationale en ce qui concerne le Service général de renseignement et de sécurité des forces armées <sup>1</sup>.

Le Comité permanent R peut ainsi agir à la demande du ministre compétent pour effectuer une enquête de contrôle sur le fonctionnement d'un des deux services ou sur leur coordination <sup>2</sup>. Ce mode de saisine du Comité permanent R n'a pratiquement pas été utilisé depuis le début des activités du contrôle en 1993. La compétence du Comité permanent R d'ouvrir des enquêtes d'initiative, ainsi que les différentes procédures d'avertissement et d'informations des ministres prévues par la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement explique sans doute le peu de recours à cette procédure de saisine.

Le Comité permanent R fait rapport de chacune de ses missions d'enquêtes aux ministres ; des échanges de vues peuvent être organisés entre les ministres et le Comité permanent R ; le ministre compétent informe le Comité permanent R de la suite qu'il réserve à ses conclusions.

---

<sup>1</sup> Voir les articles 4 et 10 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (M.B. du 18 décembre 1998).

<sup>2</sup> Article 32 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de renseignement et de sécurité.

Les ministres compétents peuvent également demander l'avis du Comité permanent sur un projet de loi, d'arrêté royal, de circulaire ou sur des documents de toute nature exprimant des orientations politiques<sup>3</sup>.

On voit donc que la nature de la collaboration entre le Comité permanent R et les ministres de tutelle des deux services de renseignement a été voulue particulièrement large et structurée par le législateur. Il n'en reste pas moins que par la place qu'il occupe, le Comité permanent R constitue un outil du contrôle du pouvoir législatif sur l'exécutif en matière de renseignement et de sécurité.

C'est pourquoi, il est fait rapport de cette collaboration selon des modalités prévues par la loi aux Commissions de suivi des Comités permanents P et R de la Chambre des représentants et du Sénat qui en supervisent les activités<sup>4</sup>.

Ce mode particulièrement élaboré et nuancé de fonctionnement indique clairement que la mission du Comité permanent R doit être fondamentalement celle d'un expert spécifique et indépendant qui ne prend pas position dans le débat politique, mais qui nécessairement alimente celui-ci. Il s'agit là sans doute d'une tâche essentielle mais particulièrement difficile lorsqu'on pense à l'importance particulière du travail du renseignement pour la prise de décision et donc à l'influence qui pourrait s'exercer directement ou indirectement sur les acteurs qui interviennent dans cette sphère d'activités.

Au cours des années, le Comité permanent R a été consulté selon des modalités différentes pour d'importantes questions touchant à la matière du renseignement et à son contrôle parlementaire. A titre d'exemple, on peut citer

- l'avis donné le 7 janvier 1997 par le Comité permanent R devant les Commissions réunies de la Justice et de la Défense nationale, sur le projet de loi organique des services de renseignement et de sécurité<sup>5</sup> ;
- les auditions des 17 et 20 avril 1998, du Comité permanent R par la Commission de la Défense nationale sur les projets de loi concernant les habilitations de sécurité et la création d'un organe de recours en cette matière<sup>6</sup> ;
- l'avis du Comité permanent R concernant les interceptions de sécurité<sup>7</sup> ;
- l'avis du Comité permanent R concernant le cadre juridique dans lequel la Sûreté de l'Etat et le service général de renseignement et de sécurité des forces armées (SGRS) peuvent procéder à des vérifications de sécurité sur des personnes et transmettre des avis et informations à caractère personnel aux autorités<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Article 33 de la même loi.

<sup>4</sup> Article 66 bis de la même loi inséré par l'article 40 de la loi du 1er avril 1999 (M.B. – 3 avril 1999)

<sup>5</sup> Voir rapport général d'activités du Comité permanent R 1997, 40 et suivantes. Ce projet deviendra la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>6</sup> Voir rapport général d'activités du Comité permanent R 1998, 44 et suivantes.

<sup>7</sup> Voir rapport général d'activités du Comité permanent R 2002, 22

<sup>8</sup> Voir rapport général d'activités du Comité permanent R 2003, 248

## 1.2. Les relations avec le parlement

Dans l'exposé introductif du rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat concernant la proposition de loi modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique des services de police et de renseignement, il est souligné parmi d'autres buts à atteindre « l'instauration d'un contact régulier entre les Comités et les Commissions de suivi ».

L'article 66 bis introduit dans la loi du 18 juillet par la loi du 1<sup>er</sup> avril 1999, prévoit le contrôle du Comité permanent R par une Commission de 5 sénateurs qui se réunit au moins une fois par trimestre. Cette Commission peut charger le Comité permanent R d'une enquête et elle peut se faire communiquer tout le dossier y relatif. La Commission de suivi reçoit en tout état de cause un rapport relatif à chaque mission d'enquête du Comité permanent R (ce rapport est confidentiel au sens de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement, jusqu'à sa communication au Sénat).

Il est à noter que si l'enquête fait suite à la demande d'un ministre compétent, l'accord de ce dernier est requis, sauf si le ministre n'a pas réservé de suite aux conclusions du Comité permanent R dans un délai raisonnable. Ce délai ne peut toutefois être inférieur à soixante jours. La loi prévoit que seul le président de la Commission de suivi du Comité permanent R est informé de la demande d'enquête du ministre et du contenu du rapport établi avant ce délai.

Les deux Commissions de suivi des Comités permanent P et R siègent ensemble notamment pour l'examen des rapports annuels des Comités avant leur publication et le cas échéant pour analyser les résultats d'une enquête demandée par la Chambre des représentants ou par le Sénat à un des deux Comités ou aux deux.

La Chambre des représentants et le Sénat doivent prévoir dans leurs règlements respectifs, les dispositions relatives à la composition et au fonctionnement de chaque Commission de suivi. Ces dispositions revêtent une importance particulière en ce qui concerne le Comité permanent R dans la mesure où elles devraient rencontrer les exigences en matière de classification édictées par la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité. Ce n'est toujours pas le cas à l'heure actuelle même si l'article 66bis précité impose déjà aux membres des Commissions « *de prendre les mesures nécessaires afin de garantir le caractère confidentiel des faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions et sont soumis à une obligation de confidentialité. Ils sont dépositaires des secrets qui leurs sont confiés dans l'exercice de leur mandat et même lorsqu'ils ont cessé leurs fonctions. Toute violation de cette obligation de confidentialité sera sanctionnée conformément aux règlements de la Chambre à laquelle ils appartiennent* ».

Nonobstant cette disposition et les termes de « CONFIDENTIALITÉ » et de « SECRET » qui y sont utilisés sans référence spécifique à la loi du 11 décembre précitée, le Comité permanent R estime que les règles légales de classification et d'habilitation s'appliquent aussi aux communications faites aux Commissions de suivi et donc aux membres parlementaires ou sénateurs qui les composent. Ceux-ci ne sont pas tenus actuellement d'être titulaires de l'habilitation requise et aucune disposition ne les en dispense ou prévoit en ce qui les concerne une procédure particulière équivalente. Jusqu'à présent, ils ne peuvent donc pas être destinataires d'informations classifiées.

En effet, en application de l'article 8 de la même loi : « *Nul n'est admis à avoir accès aux informations, documents ou données, au matériel, aux matériaux ou matières classifiées s'il n'est pas titulaire d'une habilitation de sécurité correspondante et s'il n'a pas besoin d'en connaître et d'y avoir accès pour l'exercice de sa fonction ou de sa mission, sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires* ».

L'absence de communication d'éléments classifiés dans les rapports adressés au Parlement par le Comité permanent R n'a pas été jusqu'à ce jour un obstacle au bon déroulement du processus de contrôle, ainsi qu'à l'élaboration et au suivi de recommandations claires concernant à la fois la protection des libertés et droits fondamentaux du citoyen et l'efficacité des services de renseignement. Dans la grande majorité des cas, ce ne sont en effet pas tant les informations classifiées qui sont importantes pour le débat relatif à la politique de sécurité, mais bien les conclusions et recommandations d'ordre général.

La question reste néanmoins ouverte. Elle a été abordée plusieurs fois au sein de la Commission de suivi du Comité permanent R, sans aboutir à un règlement définitif à ce jour.

Enfin, il faut mentionner que lors de l'année 2004, la Commission de suivi du Comité permanent R s'est réunie à six reprises. Au cours de ces réunions, mis à part la discussion de certains rapports d'enquête, des échanges de vues ont notamment eu lieu en présence de représentants de la ministre de la Justice concernant notamment « *les lignes de conduite à adopter pour le respect de l'obligation légale de confidentialité* ».

Deux séances ont été consacrées au suivi de l'Audit de la Sûreté de l'Etat, dont l'une en présence de l'Administrateur général de ce service.

Les deux commissions de suivi des Comités P et R ont siégé ensemble à sept reprises, dont six fois pour la discussion et l'adoption du Rapport général d'activités 2003 du Comité permanent R et des recommandations qui en sont issues.

## **2. LE SUIVI LEGISLATIF DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT R**

2.1. **Au cours de l'année 2004**, le gouvernement a entrepris sur le plan légal, la concrétisation de deux des recommandations importantes qui avaient été adoptées le 16 juillet 2004 par les Commissions de la Chambre des Représentants et du Sénat chargées du suivi du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité<sup>9</sup>.

Ces deux recommandations qui résultaient de la discussion du rapport annuel 2003 du Comité permanent R étaient formulées comme suit :

---

<sup>9</sup> Voir Doc 3-725/1 (Sénat) DOC 51 1289/001 (Chambre) – Session 2003-2004 – 16 juillet 2004 « *Rapport fait au nom de la commission chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité et de la commission spéciale chargée de l'accompagnement parlement du Comité permanent de contrôle des services de Police* » par MM. H. Vandenberghe et de Donnea ».

## **« La communication externe et la coordination »**

*Il existe un problème structurel d'échange d'informations essentielles entre tous les services publics. Les commissions de suivi insistent en conséquences pour qu'il y ait une meilleure communication entre les deux services de renseignement dans le respect de leurs missions spécifiques.*

*Elles insistent également pour qu'il y ait une coordination de l'information, à destination des autorités compétentes. Il faut également assurer la coordination avec les autres services concernés. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il faut, par exemple, que le GIA soit associé à la coordination.*

*Cette coordination indispensable doit avoir lieu au sein des structures existantes et, en particulier, au sein du Comité ministériel.*

### **Les vérifications de sécurité**

*Les vérifications de sécurité par les services de renseignement doivent également être réglées par la loi, car toute vérification de sécurité constitue une immixtion dans la vie privée. La loi devra en tout cas définir les finalités, les circonstances et les conditions d'une vérification de sécurité. De plus, les moyens utilisés devront être proportionnels aux finalités définies par la loi.*

*Ceux qui font l'objet d'une vérification de sécurité doivent disposer d'un recours administratif et le cas échéant de la possibilité d'une réparation utile. »*

Les projets législatifs qui vont être évoqués ci-dessous rencontrent également les recommandations faites par les commissions de suivi P et R concernant le traitement et l'utilisation interne de l'information, et concernant les informations communiquées par les services de renseignement à des autorités autres que les ministres de tutelle (voir les points 3 et 5 du rapport précité des commissions de suivi P et R , pp. 37 et 38).

Dans ce contexte, le Comité permanent R a été sollicité par Madame la ministre de la Justice pour participer à des échanges de vues concernant l'élaboration des deux projets de loi. Le Président et le conseiller juridique du Comité permanent R ont ainsi participé à la mise en place des aspects techniques résultant des recommandations formulées précédemment dans le cadre des missions de contrôle du Comité permanent R.

**2.2. Dans le premier domaine cité de la communication et de la coordination de l'information et du renseignement,** le Conseil des Ministres a adopté lors de sa réunion du 25 mars 2005 le texte de l'avant-projet de loi prévoyant la mise en place de l'Office central de l'analyse de la menace (OCAM).

Cet office, formule nouvelle du GIA<sup>10</sup>, sera chargée d'une part, de la coordination et de l'organisation des flux d'informations entre les différents services et autorités belges, et d'autre part de la réalisation d'une analyse globale de la menace et de son évaluation.

Cette structure nouvelle dirigée par un magistrat rendra compte au Comité ministériel du Renseignement et de la sécurité.

---

<sup>10</sup> Le Groupe Interforce antiterroriste est opérationnel depuis le 17 septembre 1984, mais n'a été réglementé que par un arrêté royal le 17 octobre 1991 (M.B. 08.11.1991).

Les matières concernées au premier chef sont le terrorisme et l'extrémisme.

Outre les recommandations précitées, cette importante réforme répond également aux priorités de la note cadre en matière de sécurité globale approuvée par le Conseil extraordinaire des ministres des 30 et 31 mars 2004 qui vise particulièrement la lutte contre le terrorisme et toutes les formes de menace qui y sont associées comme l'extrémisme, le racisme, la xénophobie, ... .

Enfin, le projet de cette nouvelle législation s'inscrit également dans le contexte européen tel qu'il ressort notamment de la « Déclaration concernant la lutte et le terrorisme » du Conseil de l'Union européenne du 25 mars 2004. Celle-ci met l'accent sur le renforcement de la coopération entre les Etats membres et avec les institutions internationales. L'accent est mis sur le besoin d'une simplification de l'échange des informations et des renseignements entre les autorités légalement compétentes.

Considérant toutefois qu'il était indispensable (au vu des buts poursuivis de protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes et d'efficacité des services de police et de renseignement, inscrits dans la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement) de soumettre l'activité de l'OCAM à un contrôle de légalité et de qualité, le gouvernement a prévu de soumettre cet office ainsi que les services fournisseurs de données et d'informations, à un contrôle parlementaire dont les instruments seront les Comités permanents P et R.

Le gouvernement a en effet estimé que « *l'expertise présente dans ces organes indépendants devait rendre possible ce contrôle* » (exposé des motifs de l'avant-projet de loi).

Sans doute convient-il incidemment de rappeler à ce stade que les Comités permanents P et R ont initié fin 2003, début 2004 , « *une enquête commune sur la manière dont la coordination entre les services de renseignement et les services de police est réalisée en matière de lutte contre le terrorisme* ».

Cette enquête, toujours en cours, préfigure sans doute la mission conjointe que les deux Comités devront remplir dans le cadre de la législation en projet.

**2.3. Dans le second domaine cité des vérifications de sécurité**, le gouvernement a donné suite aux recommandations faites en la matière par le Comité permanent R dans son rapport général d'activités 2003<sup>11</sup>. Pour rappel, le Comité permanent R estimait notamment que « *toute forme de screening constitue une ingérence dans la vie privée des personnes au sens de l'article 8 de la CEDH et de l'article 22 de la Constitution* » recommandait notamment de compléter la législation existante en matière d'habilitations de sécurité (loi du 11 décembre 1998 – relative aux classifications et aux habilitations de sécurité) en étendant l'existence d'une base légale et d'un recours effectif à toutes les vérifications des conditions de sécurité d'une personne opérées par un service de renseignement.

A l'initiative du gouvernement, cette recommandation a été approuvée le 3 mars 2005 par la Chambre des représentants. Le Sénat a décidé de ne pas amender le projet et l'a adopté le 17 mars 2005.

---

<sup>11</sup> Voir avis du Comité permanent R concernant le cadre juridique dans lequel la Sûreté de l'Etat et le SGRS peuvent procéder à des vérifications de sécurité sur des personnes et transmettre des avis et informations à caractère personnel aux autorités (rapport général d'activités 2003, 264 et suivantes)

A ce jour, la publication de la loi n'est pas encore intervenue.

Schématiquement, on peut dire que l'économie des dispositions légales est d'assurer le meilleur équilibre possible entre d'une part les exigences de sécurité que certains événements, certaines circonstances ou l'exercice de certaines fonctions ou missions nécessitent et d'autre part, le respect des droits et libertés fondamentaux de la personne comme le droit au respect de la vie privée, le droit au respect des libertés de pensée, de conscience et de religion, le droit au respect de la liberté d'association.

A côté de la procédure existante des « enquêtes de sécurité » préalables à l'octroi d'habilitation de sécurité pour l'accès à des données, matériel ou zones classifiées, la loi prévoit désormais l'exécution de « vérifications de sécurité » lorsque des avis de sécurité<sup>12</sup> et des attestations de sécurité<sup>13</sup> sont requis selon les cas.

Un organe de recours est également mis en place assurant ainsi, lorsque des informations recueillies par les services de renseignement et de police sont transmises et utilisées à des fins de sécurité, la possibilité pour les personnes concernées le cas échéant par une décision ou un avis négatifs, de se défendre contradictoirement. L'organe de recours sera désormais compétent tant en matière d'habilitation de sécurité que d'attestations et d'avis de sécurité. Cet organe de recours sera composé de trois magistrats : le président du Comité permanent R, le président du Comité permanent P et le Président de la Commission de protection de la vie privée. Il remplacera le Comité permanent R dans sa mission d'organe de recours prévue actuellement par la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitation de sécurité et l'arrêté royal d'exécution de cette loi du 24 mars 2000.

Le Comité permanent R conserve toutefois, compte tenu de son expérience actuelle d'organe de recours en matière d'habilitation de sécurité, la présidence du nouveau collège, ainsi que la direction et l'organisation du greffe de celui-ci.

### **3. LES AUTRES MESURES DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT R**

#### **3.1. La définition du potentiel scientifique et économique**

Le Comité permanent R s'est régulièrement intéressé à la manière dont la Sûreté de l'Etat avait pris en charge sa nouvelle mission de protection du « *potentiel scientifique ou économique* » du pays. Cette mission est prévue par la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (M.B. 18 décembre 1998).

Un chapitre du précédent rapport d'activités 2003 du Comité permanent R est consacré au rôle que peuvent jouer les services de renseignement privés et publics dans la protection de ce potentiel scientifique ou économique.

---

<sup>12</sup> Par exemple, lorsque l'autorité, pour des motifs de sécurité publique et de Sûreté de l'Etat estime devoir soumettre l'accès à une profession ou une fonction à des conditions particulières.

<sup>13</sup> Par exemple pour l'accès à des réceptions officielles ou à des réunions nationales ou internationales de nature diplomatique ou protocolaire ou l'accès ponctuel à des installations protégées.

Le Comité permanent R y a constaté la difficulté de cerner cette notion de potentiel scientifique ou économique. Au sens des articles 7, 1° et 8, 4° de la loi du 30 novembre 1998 précitée, on entend par « *potentiel scientifique ou économique* », « *la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique ou économique* ». Il appartient au Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité de définir plus avant cette notion.

Le Comité permanent R est conscient de la difficulté de protéger les secrets scientifiques et économiques dans le contexte actuel de la société de l'information dominée par les progrès technologiques, et caractérisée autant par son internationalisme que par son ouverture d'esprit scientifique.

Le Comité permanent R est tout aussi conscient de la difficulté de définir le rôle que la Sûreté de l'Etat doit jouer dans la protection du potentiel scientifique et économique du pays dans le cadre d'une société fondée sur l'accès ouvert à tous les marchés, la libre entreprise, la mondialisation et la déréglementation.

Les Commissions de suivi de la Chambre des représentants et du Sénat ont fait leurs ces préoccupations en recommandant dans leur rapport du 16 juillet 2004 déjà cité en y « *insistant pour que le gouvernement donne un contenu concret aux articles 7 et 10 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité. A cet égard, les commissions de suivi soulignent qu'elles insistent depuis des années, tout comme le Comité permanent R, sur le fait que cela implique notamment la concrétisation, par le Comité ministériel, de la mission de protection du potentiel économique et économique en y affectant les moyens nécessaires* ».

Lors du colloque organisé au Sénat le 3 décembre 2004, la ministre de la Justice attentive à ces recommandations a chargé le Comité permanent R de soumettre une proposition de définition des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique du pays à sauvegarder.

Le Comité permanent R estime ne pas pouvoir se hasarder dans l'élaboration d'une telle définition sans avoir préalablement consulté un panel d'acteurs des milieux concernés par la problématique. La formulation d'une telle définition doit, selon lui, résulter d'une approche multidisciplinaire abordant les aspects scientifiques, technologiques et économiques du problème mais aussi politiques, juridiques et criminels.

C'est pourquoi, il a adressé une demande d'avis à une série de personnalités et d'instances qu'il a estimé représentatives des milieux scientifiques, académiques et économiques concernés.

Le Comité permanent R espère pouvoir présenter un premier rapport à ce sujet dans le second semestre de 2005.

### **3.2. La coopération entre la Sûreté de l'Etat et le SGRS**

A de nombreuses reprises, le Comité permanent R a rappelé les efforts qu'il recommandait dans la coopération concrète non seulement entre les deux services de renseignement visés par la loi du 18 juillet 1991, organique du contrôle des services de police et de renseignement, mais aussi entre tous les services oeuvrant au maintien de la sécurité garante pour les citoyens de l'exercice effectif de leurs libertés et droits démocratiques. La mise en place par le gouvernement d'une structure de coordination de l'analyse de la menace (cf. point 2 ci-dessus) rencontre certainement cette préoccupation.

D'autres mesures ont encore été prises en 2004 pour répondre à différentes constatations plus ponctuelles faites par le Comité permanent R relatives à un déficit de collaboration entre la Sûreté de l'Etat et le SGRS dans des domaines sensibles comme celui de l'extrémisme islamiste.

C'est ainsi que dans ses observations contenues dans son courrier du 18 avril 2005 suite à la version publique du rapport de « *l'enquête de contrôle sur la manière dont les services de renseignement ont collaboré dans le suivi d'une personne suspectée en Belgique de soutenir des activités terroristes* » repris à la page 82 du présent rapport général d'activités, le ministre de la Défense nationale souligne que : les événements décrits dans ce rapport datent d'avant la signature d'un nouveau protocole de collaboration entre les deux services. Ce protocole a été signé le 12 novembre 2004 par la ministre de la Justice et le ministre de la Défense nationale.

Le ministre de la Défense nationale ajoute que : « *Lors d'une visite conjointe avec ma collègue de la justice au SGRS où la Sûreté de l'Etat était invitée, j'ai pu constater que les dispositions du protocole se mettent progressivement en place et que les plateformes sur les matières de terrorisme et d'extrémisme commencent à fonctionner* ».

Pour sa part, la ministre de la Justice réagissant au rapport relatif à la même enquête précisait dans un courrier du 8 décembre 2004 adressé au Comité permanent R :

« *...le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité a décidé ce dix novembre, de renforcer le cadre juridique du Groupe Inter force Antiterroriste en lui confiant la mission principale de la coordination de l'organisation du flux d'informations entre les différents services chargés, au sein de notre Etat, de la sécurité. Ici aussi, le Gouvernement entend assurer un flux constant d'informations pertinentes concernant toutes formes de menaces qui pourraient concerner la sûreté intérieure, mais aussi la sûreté extérieure de la Belgique. Ces différentes initiatives devraient, en principe, favoriser une coopération optimale entre les différents services et doter le gouvernement d'évaluations pertinentes* ».

### **3.3. Les méthodes spéciales de recherches**

Le rapport déjà cité déposé le 16 juillet 2004 par les commissions de suivi P et R du Comité permanent R de contrôle des services de renseignement, soulignait au point 2 de ses recommandations « *qu'il est devenu indispensable de prendre des initiatives législatives pour permettre aux services de renseignement de faire usage de techniques spéciales de recherche ... : les écoutes téléphoniques, la filature et l'utilisation d'informateurs* ».

Les considérations générales du Comité permanent R reprises au point 5 du « *rapport relatif aux constatations faites dans le cadre de l'enquête sur une éventuelle mise sous écoutes téléphoniques de magistrats par les services de renseignements* » (voir page 44 du présent rapport annuel d'activités) insistent sur le fait que le contexte dans lequel les agents de renseignement sont amenés à exécuter leurs missions est générateur de risques aussi bien pour les droits et libertés individuelles des citoyens que pour la sécurité juridique des agents eux-mêmes.

L'activité de renseignement reste, malgré ce que d'aucun peuvent en penser, essentielle à une époque où les menaces globales de toute nature sont susceptibles à tout moment de déstabiliser l'Etat de droit démocratique.

Etant donné l'acuité de certaines menaces, le Comité permanent R est toutefois conscient de la difficulté pour les services de renseignement d'être, d'une part, de plus en plus sollicités à transmettre des informations utiles aux autorités politiques, administratives et judiciaires et de devoir, d'autre part, satisfaire davantage à des exigences accrues de qualité du renseignement, surtout lorsque celui-ci se rapporte à des personnes.

Dans un tel contexte et face à de telles attentes, un service de renseignement moderne doit – de manière rigoureusement contrôlée – non seulement disposer des compétences légales mais aussi des techniques requises et de la formation adéquate pour son personnel lui permettant de mettre en évidence les éléments factuels pertinents pour la détection et l'évaluation des menaces qui relèvent de ses missions légales.

Il apparaît donc incontournable d'entourer les activités de renseignement de toutes les garanties possible, à savoir :

- L'établissement de normes légales ;
- L'élaboration de directives précises ;
- Une formation adéquate et permanente du personnel intégrant la mise en place d'un code de déontologie et d'éthique
- La mise en place de procédures internes et externes de contrôle strict.

Il faut souligner que l'absence d'un tel environnement rend aujourd'hui tout contrôle de recueil de l'information par l'utilisation de techniques spéciales difficiles et aléatoires, sauf pour le Comité permanent R à recourir systématiquement à des investigations plus intrusives qui sont en dehors de tout élément de suspicion préalable et précis, inopportunes à envisager et qui compromettraient d'ailleurs le fonctionnement normal des services de renseignement.

Le Comité permanent R continue pour sa part de travailler sur ce sujet. Il compte également établir un rapport consacré à cette matière sensible dans les mois qui viennent.

Dans le prolongement de cette idée et de manière plus générale, le Comité permanent R estime aussi qu'un encadrement légal et réglementaire plus rigoureux des activités du renseignement, comme c'est aujourd'hui le cas des mesures législatives dont il est question au point 2.2. supra, développerait non seulement la spécificité de ces activités, mais serait également de nature à modifier une certaine culture inappropriée du monde du renseignement et de la perception qu'en ont parfois des observateurs extérieurs.

A plusieurs reprises au cours de sa mission de contrôle qu'il exerce depuis un peu plus de dix ans, le Comité permanent R a en effet signalé des dysfonctionnements internes dans les services de renseignement qui résultent de la mise en œuvre par certains membres de ces services d'une culture dépassée et impropre du secret consistant à vivre dans un système clos et à maintenir ce cloisonnement par tous les moyens, au détriment parfois du service même et de l'efficacité de celui-ci.

Aussi à coté des réformes législatives, le Comité permanent R est d'avis qu'il faut aussi veiller à la formation déontologique et éthique des agents de renseignement. Au delà des aspects techniques propres au recueil et au traitement de l'information, il serait souhaitable qu'une réflexion soit engagée à ce niveau avec les responsables et les membres de la Sûreté de l'Etat et du SGRS.

Dans le même ordre d'idée, le Comité permanent R regrette de souvent n'être informé que de manières aléatoire et indirecte des problèmes disciplinaires que posent parfois le comportement de certains agents.

Certes le Comité permanent R n'a aucune compétence disciplinaire, mais la connaissance de tels éléments lui permettrait le cas échéant d'accomplir une partie de sa mission de contrôle sur les éventuelles causes structurelles de dysfonctionnements ou de fautes individuelles, de les analyser avec les responsables des services, et de faire des recommandations appropriées à adresser aux responsables politiques.

### **3.4. La collaboration des services de renseignement à des enquêtes judiciaires**

Dans ses recommandations, les Commissions de suivi des Comités P et R posaient la question de la valeur probante en justice, des informations fournies par un service de renseignement dans le cadre d'une enquête judiciaire. Les commissions demandaient également au Comité permanent R de réaliser une étude juridique comparée de la manière dont cette question est réglée dans d'autres Etats membres de l'E.U..

Dans le présent rapport annuel (p.107), le Comité permanent R publie la première partie de cette étude.

Il faut signaler également qu'une nouvelle circulaire des Procureurs généraux relative à la collaboration avec les services de renseignement notamment est actuellement en discussion au Collège du Renseignement et de la sécurité.

Dans son courrier du 18 avril 2005 exprimant ses observations relatives « *au rapport de l'enquête de contrôle sur la manière dont les services de renseignement ont collaboré dans le suivi d'une personne suspectée de soutenir en Belgique des activités terroristes* » (voir page 101 du présent rapport d'activités), le ministre de la Défense nationale indique à propos de cette collaboration : « *Afin d'éviter toute confusion entre les tâches des services de police et des services de renseignement et de préciser la notion « d'aide technique » dans le cadre de la collaboration avec les autorités judiciaires, je partage entièrement votre recommandation de légiférer dans ces matières, également en ce qui concerne l'utilisation des techniques spécifiques de recherche par les services de renseignement et de sécurité* ».

## **4. LES ENQUÊTES DE CONTRÔLE**

### **4.1. Les chiffres**

Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004, le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et son Service d'enquêtes ont eu en traitement un total de 32 enquêtes, dont 11 ont été ouvertes au cours de la même période. Parmi ces dernières enquêtes, 6 ont été ouvertes à l'initiative du Comité permanent R, 2 à la suite de plaintes de particuliers, 2 à la demande des Commissions et une à la demande conjointe des ministres de la Justice et de la Défense nationale.

A la date de clôture du présent rapport, 14 enquêtes de contrôle sont toujours en cours d'exécution, soit que des devoirs complémentaires sont encore à exécuter par le Service d'enquêtes, soit que celui-ci a transmis les résultats de ses investigations au Comité permanent R qui prépare un rapport destiné, comme l'article 33, 3<sup>ème</sup> alinéa de la loi organique de contrôle le prévoit, aux ministres concernés ainsi qu'à la Commission sénatoriale de suivi.

## **4.2. Le point sur certaines enquêtes en cours**

### **4.2.1. L'enquête sur la manière dont les services de renseignement envisagent leur rôle dans le contexte des menaces d'emploi de moyens nucléaires, biologiques et chimiques dans les actions terroristes.**

La prolifération des armes nucléaires, bactériologiques et chimique est devenue au fil du temps une préoccupation majeure à la fois pour les gouvernements et pour les populations.

Le Conseil de l'Union européenne estime qu'il s'agit de la menace potentielle la plus importante pour la sécurité de l'Union européenne.

La résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations-Unies, adoptée le 28 avril 2004, met en évidence les graves menaces que constituent les armes biologiques pour la paix et la sécurité dans le monde. Ce texte exhorte à une plus grande coordination aux niveaux national et international en vue de renforcer la réponse à apporter à ce problème à l'échelle planétaire.

Les discussions qui ont été menées autour de l'élaboration du livre blanc européen de sécurité et de défense démontrent que la perception de la menace NBC peut varier d'un pays à l'autre.

Ces discussions démontrent également la difficulté d'élaborer une réponse stratégique cohérente face à cette menace. La dissuasion nucléaire est-elle pertinente face à une menace d'origine terroriste, par nature imprévisible et difficilement identifiable ?

Fameux dilemmes stratégiques, éthiques et juridiques dans la résolution desquels les services de renseignement, en collaboration avec d'autres organismes, ont certainement un rôle à jouer.

Au cours de l'année 2004, le Comité permanent R a repris une enquête démarrée en 2001 mais dont l'exécution avait dû être postposée compte tenu d'autres enquêtes urgentes en cours.

Etant donné que la loi organique des services de renseignement inclut le trafic « *de systèmes d'armements non conventionnels ou très avancés* » dans les missions de la Sûreté de l'Etat d'une part, que cette mission vise notamment « *le développement de programmes d'armement nucléaire, chimique et biologique, les systèmes de transmission qui s'y rapportent, ainsi que les personnes, structures ou pays qui y sont impliqués* » d'autre part, le Comité permanent R a décidé d'élargir cette enquête sur le rôle des services de renseignement en matière « *de moyens biologiques et chimiques dans les actions terroristes* » et de la rebaptiser « *enquête de contrôle sur le rôle des services de renseignement en matière de non-prolifération d'armements non conventionnels ou très avancés* ».

Cette enquête se propose d'examiner la contribution qu'apportent ou que peuvent apporter les services de renseignement belges à cette matière.

Au cours de l'année 2004, le Comité permanent R a reçu de la part de la Sûreté de l'Etat et du SGRS des éléments de réponses classifiés dont il ne lui est pas possible, en l'état actuel du dossier, de révéler ou de commenter le contenu.

Un rapport qui essayera de répondre aux questions suivantes sera déposé dans le courant de l'année 2005 :

- Quels sont les moyens dont le SGRS et la Sûreté de l'Etat disposent dans le cadre de la détection et de la lutte contre ce type de menace ?
- Quels sont les analyses qui sont faites de l'évaluation de cette menace aujourd'hui et à terme ? Des rapports sont-ils adressés régulièrement à des autorités ? Si oui, lesquels et lesquelles ?
- Quelles sont les initiatives ou les mesures prises (éventuellement en collaboration avec d'autres autorités) par rapport aux installations sensibles (firmes bio-chimiques, centrales nucléaires, laboratoires de biologie, de type P3 par exemple ?). Existe-t-il par exemple un cadastre des risques dans ce domaine ? Des habilitations de sécurité (par exemple dans les laboratoires où l'on traite des bactéries ou des virus dangereux ?) Quel type de personnel est visé le cas échéant par les habilitations ? Des incidents de sécurité ont-ils déjà été signalés au SGRS ou à la Sûreté de l'Etat ? Si oui, lesquels ? Quelles en ont été les suites pour ces services ?
- Existe-t-il une collaboration entre les services avec d'autres autorités nationales ou internationales ( européenne ou autres) ? Sous quelles formes ?
- Quels sont d'après les responsables des deux services les éventuelles mesures à prendre pour combler certaines lacunes éventuelles en la matière, pour autant que ces lacunes aient été identifiées ?
- En terme de moyens, quels sont ceux qui devraient d'urgence être octroyés aux deux services ?

#### **4.2.2. Enquête sur la manière dont les services de renseignement belges fonctionnent et collaborent dans le cadre de leur nouvelle mission légale concernant les menaces des organisations criminelles.**

**a) Le 21 novembre 2003**, le Comité permanent de Contrôle des services de renseignement a décidé d'ouvrir une enquête de contrôle relative à la manière dont la Sûreté de l'Etat et le Service Général de Renseignement et de Sécurité fonctionnent et collaborent dans le cadre de leur nouvelle mission légale concernant les menaces que constituent les organisations criminelles.

De manière générale, le Comité « R » souhaite évaluer la collaboration entre nos deux services de renseignements, à l'aulne de leurs techniques et de leurs compétences respectives, ainsi que des analyses stratégiques.

La manifestation la plus évidente de l'intérêt parlementaire vis-à-vis de la problématique de la criminalité organisée est sans conteste le premier rapport déposé le 8 décembre 1998 par la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique et rédigé à l'intervention de Messieurs les Sénateurs Coveliers et Desmedt (Document Sénat, session de 1998-1999, 1-326/9).

Cette commission était en outre composée des parlementaires suivants : Vandenberghe, Lallemand (présidents) , Bourgeois, Erdman, Jeanmoye, Leduc, Mahoux, Pinoie, Verreycken.

Le premier constat de la commission fut l'absence de pluralité des sources pour l'appréhension du phénomène. Les données policières constituaient le seul outil d'analyse.

Conscients des limites posées par cette approche « à court terme », les auteurs du rapport (rapport de la gendarmerie annuel 1998 sur la criminalité organisée en Belgique en 1997) précisent utilement que ces « *données collectées au sein des services de police représentent plutôt la manière dont les services de police organisent leurs efforts de recherche, ce qui porte en soi le risque d'occulter des aspects non connus de la criminalité organisée* » (Doc sénat I-326/9 – 1998/1999 p 101).

Les parlementaires ont poursuivi le travail entamé puisqu'un second rapport parlementaire relatif à la criminalité organisée fut, quant à lui, déposé le 27 mars 2003 par les sénateurs Lozie et Istasse. (Sénat de Belgique, session 2002-2003, 2-452/2.) Etaient membres de cette commission les sénateurs Vandenberghe, Guilbert, Hordies, Kestelyn-Sierend, Malmendier, Moreal, Nyssens, Vanlerberghe et Verreycken.

Alors que la lutte contre la criminalité organisée est l'une de ses missions légales depuis 1998, il n'est pas beaucoup question de la Sûreté de l'Etat dans ce rapport. Elle est même inexistante.

Il est donc évident que l'enquête de contrôle doit se poursuivre sur la base de vérifications plus concrètes et qu'un rapport définitif sera adressé dans le courant de 2005 aux ministres de tutelle et aux Commissions de suivi.

Toutefois, d'après les premières informations recueillies au cours de l'année 2004, il est possible de tracer une première vision de l'approche des services de renseignement en la matière :

## **b. Le point de vue la Sûreté de l'Etat**

Le contenu que ce service attribue à la lutte contre le « crime organisé » se situe à deux niveaux qui sont cependant complémentaires.

D'une part, le crime organisé doit être abordé à partir du Plan National du Renseignement (PNR) qui place ses priorités au niveau de la protection du potentiel scientifique et économique et de la lutte contre le terrorisme. Ces deux missions sont étroitement liées à la lutte contre le crime organisé en général et davantage encore aux aspects financiers qui en découlent. La Sûreté de l'Etat dit devoir garantir les marchés légaux des infiltrations provenant du crime organisé et ce, de manière à préserver la compétitivité de nos industries et de nos instituts. Par ailleurs, elle se reconnaît également pour tâche de retracer les flux financiers provenant des activités du crime organisé, lorsqu'elles sont exercées dans une optique terroriste.

D'autre part, la Sûreté de l'Etat doit lutter contre le crime organisé ainsi qu'il appert de ses missions légales dont question dans la loi organique du 30 novembre 1998 relative aux services de renseignement et de sécurité.

Selon la Sûreté de l'Etat, le Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité n'a fourni aucune directive relative au traitement de la lutte contre le crime organisé.

**Pour ce qui est des moyens**, la Sûreté de l'Etat déclare adopter en pratique, dans l'exécution des enquêtes relatives à la problématique du crime organisé, les mêmes méthodes que celles mises en œuvre dans les autres matières.

Elle précise que toutes les techniques qu'elle peut utiliser pour l'exécution de ses missions légales sont également mises en œuvre dans le cadre des enquêtes relatives à la criminalité organisée. La Sûreté de l'Etat souligne qu'elle ne peut évidemment pas utiliser certaines techniques spéciales telles que l'écoute administrative, les activités sous couverture ou l'intervention active.

La Sûreté de l'Etat essaie de fournir une image aussi précise que possible de la problématique et ce, sur base de ses propres sources. Sur le plan opérationnel, ces sources proviennent essentiellement d'un large réseau d'informateurs.

La Sûreté de l'Etat souligne que certains aspects spécifiques de cette matière sont traités en collaboration avec d'autres services compétents en Belgique. Il y a également un échange important d'informations avec des services amis compétents en matière de criminalité organisée.

L'exploitation des sources ouvertes livre également d'après ce service bon nombre d'informations.

### **La collaboration avec les autorités judiciaires et policières**

La Sûreté de l'Etat la voit de manière générale en considérant que le travail du renseignement se situe tout d'abord à un niveau préventif, tandis que l'action policière est davantage orientée vers la poursuite des infractions qui exigent une vision plus répressive.

D'après la Sûreté de l'Etat une lutte efficace contre la criminalité suppose une combinaison entre prévention et répression. L'intérêt d'un échange constant d'informations entre la Sûreté de l'Etat, dans une perspective d'anticipation, et l'appareil judiciaire ainsi que les services de police, dans une optique proactive ou répressive est évident.

Suivant la circulaire du Collège des Procureurs généraux en vigueur, la Sûreté de l'Etat rappelle qu'elle peut fournir une aide directe ou technique à l'autorité judiciaire ou aux services de police, lorsqu'elle est sollicitée à propos de matières qui sont de sa compétence propre.

**A la question de savoir quelles analyses stratégiques relatives aux menaces que constituent les organisations criminelles, la Sûreté de l'Etat a transmise aux autorités politiques et/ou judiciaires**, ce service dit se concentrer principalement sur des dossiers concrets de criminalité organisée. Ils sont réalisés sur le plan opérationnel, analysés et transmis aux autorités judiciaires et politiques. Les conclusions ou considérations générales qui apparaissent de ces dossiers font l'objet du rapport annuel sur le crime organisé.

**Pour la collaboration entre la Sûreté de l'Etat et le Service Général de Renseignement et de Sécurité** la Sûreté de l'État rappelle qu'en mai 1997, un protocole d'accord a été conclu entre la Sûreté de l'Etat et le Service Général de Renseignement et de Sécurité.

Ce protocole d'accord établit les bases d'une collaboration entre les deux services en matière de sectes nuisibles, d'espionnage, d'extrémisme idéologique, de crime organisé, de terrorisme et de prolifération.

En ce qui concerne le crime organisé, la Sûreté de l'Etat souligne que de son point de vue cette matière ne se situe pas dans la sphère d'intérêt du SGRS, à moins qu'il y ait des indications quant à l'implication d'un militaire. Dans ce dernier cas, la Sûreté de l'Etat met toutes ses informations à la disposition du SGRS. A l'inverse, pour autant que la Sûreté de l'Etat ait pu le constater, le SGRS met toutes ses informations à sa disposition.

**Avec les autres services nationaux** la Sûreté de l'État déclare que confrontée à l'actuelle marée montante - très complexe - du crime organisé, elle est d'avis qu'il est manifestement illusoire de penser que l'un ou l'autre service est seul susceptible de régler le problème. Au contraire, il est indispensable que tous les services concernés marchent la main dans la main et transmettent toutes les informations utiles en rapport avec les infractions punissables aux magistrats compétents.

La Sûreté de l'Etat fait notamment référence :

- à la police fédérale ;
- au SPF des Affaires étrangères ;
- au SPF des Finances ;
- à la CTIF (Cellule de traitement des informations financières) ;
- à l'inspection sociale ;
- au service des douanes ;
- au SPF des Affaires économiques .

La Sûreté de l'Etat dit entretenir une collaboration avec ces différents services, soit sur le plan opérationnel, soit sur le plan de l'analyse.

La Sûreté de l'Etat souligne avoir déjà conclu un protocole d'accord avec :

- le SGRS : protocole d'accord du 20 février 1997 (en cours de révision)
- l'autorité judiciaire : Col 13/99 du 22 juin 1999 (en cours révision)
- l'inspection sociale : protocole d'accord du 27 février 2003.

A son initiative, la Sûreté de l'Etat déclare qu'il y a déjà des discussions avec les services suivants en vue de conclure des protocoles d'accord :

- la police fédérale,
- Le Commissariat aux Réfugiés et Apatrides ainsi que le service des affaires étrangères.
- le SPF des Affaires économiques.

La Sûreté de l'Etat signale qu'une initiative fut prise auparavant en vue de conclure un protocole d'accord entre la Sûreté de l'Etat et les institutions pénitentiaires.

Pour le surplus, on relève que le 16 février 2000, le Comité Ministériel du Renseignement et de la Sécurité a approuvé une directive sur le plan de la communication de renseignements et de la collaboration entre les services de renseignement et de sécurité, les autorités et les services administratifs.

Elle rappelle également que la loi organique du 30 novembre 1998 relative aux services de renseignement et de sécurité prévoit, en ses articles 14, 19 et 20, les bases légales de la collaboration de la Sûreté de l'Etat avec les autres services.

Au sein de la Sûreté de l'Etat, c'est une section spécifique qui prête son assistance technique dans le cadre de « dossiers financiers », dans la mesure où elle est sollicitée par les autres services.

Pour le surplus la Sûreté de l'Etat attire l'attention sur le fait que dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, lorsqu'un lien apparaît avec d'autres matières de la compétence de la Sûreté de l'Etat, l'information est immédiatement répercutée vers la section compétente en vue d'une collaboration ou pour suites ultérieures.

### **c. Le point de vue du SGRS**

Celui-ci dit n'être pas directement concerné par la problématique du « crime organisé » et n'a pas reçu de directive émanant du Comité ministériel du Renseignement et de la sécurité en cette matière.

Il est toutefois précisé que le texte sur la « Doctrine Renseignement et Sécurité de la Défense » en son chapitre 3, point 2 (généralités) indique :

«L'objectif premier de la contre-ingérence reste la détection et la neutralisation de l'espionnage, du sabotage, de la menace subversive et de la menace terroriste. **Les fonctions de base de la contre-ingérence peuvent être étendues à la prise en compte des menaces des activités liées à la criminalité organisée, à l'extrémisme et aux opération d'informations** ».

Le SGRS s'intéresse aussi à ce domaine dans le cadre de l'étude des phénomènes transnationaux tels que trafics d'armes, trafic des richesses naturelles (diamants, coltan...) pouvant avoir une influence sur les domaines pour lesquels le SGRS est compétent par la loi organique.

Le SGRS précise de plus que la connaissance de certains éléments généraux concernant les activités des organisations criminelles fait partie de la culture générale professionnelle des agents chargés d'effectuer des enquêtes de sécurité dans la mesure où cette connaissance peut amener à une interprétation correcte de certains éléments d'enquête dans le cadre des enquêtes de sécurité.

Sur le plan des moyens, le SGR déclare qu'il n'en existe pas de particuliers pour traiter cette matière, bien que cela figure au Plan directeur du renseignement et de la Sécurité (PDRS 2003) sous l'intitulé : « Le domaine des phénomènes transnationaux liés aux domaines d'activités prioritaires du SGRS »:

- les trafics d'armes, de diamants et d'autres matières ou produits ;
- le crime organisé comprenant :
  - le blanchiment d'argent,
  - le trafic d'êtres humains,
  - le trafic de drogues et de stupéfiants,
  - les sectes,
  - le mercenariat,
  - la prolifération (WMD).

Le SGRS précise que le recueil de ces informations se fait selon les méthodes habituelles et via la collaboration avec des services étrangers. Il y a également une collaboration étroite avec la police fédérale notamment à Anvers. Le SGRS souligne qu'à priori, les interceptions de communications ne sont pas utilisées dans ce cadre pas plus que les techniques particulières de recueil du renseignement.

Les infos recueillies sont analysées. Le SGRS dit ne tirer quasiment rien des sources ouvertes .

Il est également mentionné que des éléments d'information sont portés à la connaissance du personnel lors de séance de recyclage, ou lors des réunions du personnel qui effectue les enquêtes de sécurité, ou dans le cadre de la nécessaire formation continuée individuelle.

**En ce qui concerne la collaboration avec les autorités judiciaires et policières,** le SGRS déclare qu'il ne collabore pas de manière systématique à des enquêtes dans le domaine de la criminalité organisée.

Les agents du SGRS qui effectuent des enquêtes de sécurité n'effectuent pas d'enquêtes judiciaires ; il arrive toutefois que des informations pertinentes parviennent à ces agents. Ces informations sont alors transmises aux autorités judiciaires via le Parquet général ou le Parquet local, conformément aux directives en la matière. Il se peut aussi que les autorités judiciaires demandent des informations sur une personne, cette demande est transmise à la documentation centrale du SGRS et renvoyée par la voie citée ci-dessus.

Relativement aux analyses stratégiques éventuelles concernant les menaces que constituent les organisations criminelles, transmises aux autorités politiques et/ou judiciaires le SGRS répond qu'il ne fait pas de manière générale d'analyse stratégique en cette matière particulière.

Dans certains cas, de telles informations stratégiques sont toutefois transmises lors de réunions bilatérales avec la police fédérale et/ou le Procureur fédéral.

Sur le plan de la collaboration entre le Service Général de Renseignement et de Sécurité et la Sûreté de l'Etat, le SGRS déclare qu'il y a peu de collaboration en cette matière.

Les collaborations avec d'autres services ne sont pas formalisées. Il s'agit d'échange d'informations orales et de transmission de documents sans qu'un protocole formel existe.

#### **d. Les premières constatations du Comité permanent R**

En premier lieu, le Comité permanent R constate une attitude de retrait manifestée par les deux services par rapport à une analyse stratégique de la menace des organisations criminelles relativement à la sécurité nationale.

Ce manque de vision stratégique pourrait avoir comme corollaire dans ce domaine un déficit de communication de renseignements pertinents aux autorités politiques.

La Sûreté de l'Etat semble, comme cela a déjà été constaté par le Comité permanent R dans d'autres sphères de ses compétences, privilégier une action à court terme orientée vers des résultats judiciaires.

Le SGRS quant à lui ne produit aucune analyse stratégique concernant le phénomène, alors que des membres des forces armées belges sont en mission dans des régions sensibles au regard des organisations criminelles comme la région des Balkans.

En second lieu, le Comité permanent R observe (ce qui est sans doute une des conséquences de la première constatation) que la collaboration entre les deux services est quasi absente.

Sans préjuger des conclusions et des recommandations qui seront celles du rapport final, le Comité permanent R approfondira ces deux aspects dans le cadre de l'enquête en cours.

Sans doute faudra-t-il tenir compte pour ce faire, de l'interaction des deux services de renseignement avec les missions des forces de police et des autorités judiciaires qui sont en cette matière des acteurs de première ligne, avec lesquels une bonne répartition des tâches et une coordination efficace sont nécessaires.

## **5. LES ENQUÊTES JUDICIAIRES**

Au cours de l'exercice 2004, le Service d'enquêtes du Comité permanent R (qui a une compétence judiciaire en vertu de l'art 40 alinéa 3 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement) a été chargé de mener 4 enquêtes judiciaires.

Trois de ces enquêtes concernent le comportement de membres des services de renseignement.

La quatrième enquête concerne l'instruction judiciaire résultant d'une plainte relative à d'éventuelles écoutes téléphoniques lors du procès « DUTROUX » à Arlon. Les Services d'enquêtes des Comités P et R ont collaboré dans le cadre de ce dossier judiciaire qui s'est clôturé par une ordonnance de non-lieu rendue le 12 avril 2005 par la Chambre du Conseil.

## 6. LA MISSION QUASI JURIDICTIONNELLE D'ORGANE DE RECOURS DU COMITÉ PERMANENT R

6.1. **En 1995**, le Comité permanent R a réalisé une enquête sur la problématique des certificats de sécurité. A la suite de cette enquête, il avait recommandé l'adoption d'une loi claire en la matière répondant aux exigences de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à celles de l'article 22 de la Constitution. Le Comité permanent R prônait également l'instauration d'un organe de recours en cas de refus ou de retrait d'un certificat de sécurité<sup>14</sup>.

Il recommandait également l'adoption d'une législation globale relative aux documents, renseignements et matériels classifiés, c'est-à-dire ceux que l'autorité peut ou doit garder secret pour des raisons de sécurité ou de protection de la vie privée.

Le Moniteur belge du 7 mai 1999 publiait deux lois du 11 décembre 1998, l'une « *relative à la classification et aux habilitations de sécurité* », l'autre « *portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité* ».

La première de ces lois définit ce qu'on entend par classification, ce qui peut en faire l'objet, ainsi que les différents degrés de cette classification. Pour avoir accès aux documents, aux données et aux matériaux classifiés, la loi prévoit qu'il faut une habilitation de sécurité qui est déterminée en fonction du degré de classification des informations auxquelles on doit avoir accès pour l'exercice de sa fonction ou de sa mission. Des sanctions pénales prévoyant un emprisonnement allant d'un mois à cinq ans sont édictées pour ceux qui violeraient leur obligation de secret.

La même loi édicte la procédure d'octroi de ces habilitations et définit la notion d'enquête de sécurité. Ces dernières sont confiées aux services de renseignement et de sécurité.

La seconde loi instaure le Comité permanent R comme organe de recours en matière d'habilitation de sécurité.

Les deux lois précitées du 11 décembre 1998, sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2000. Celle instaurant un organe de recours et son arrêté d'exécution du 24 mars 2000, ont organisé la procédure de règlement des contestations sur un mode juridictionnel<sup>15</sup>.

Des évaluations de cette mission font d'ailleurs l'objet d'informations reprises annuellement, dans le rapport général d'activités du Comité permanent R<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Article 35 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement

<sup>15</sup> Voir pour plus de développement : rapport général d'activités 2000 du Comité permanent R, 17 et suivantes

<sup>16</sup> Voir les rapports annuels 2001, 11 à 13 – 2002, 37 à 44 et 2003, 4 à 6.

6.2. **Au cours de l'exercice 2004**, vingt-cinq dossiers de recours ont été instruits. Quatre de ces recours concernaient des procédures diligentées par l'Autorité nationale de sécurité, tandis que dix-neuf de ces recours étaient relatifs à des décisions du SGRS agissant comme Autorité de sécurité à l'égard des membres de la Défense nationale. Deux recours concernaient la Sûreté de l'Etat agissant elle en qualité d'Autorité de sécurité.

Les décisions intervenues suite à ces recours ont reconnu le fondement de l'action dans quatre cas. Six recours ont été jugés non fondés et un irrecevable.

Dans treize dossiers où l'habilitation de sécurité avait été refusée ou retirée, des enquêtes complémentaires ont été requises. Après clôture de ces enquêtes, cinq décisions ont été revues et l'habilitation accordée.

Dans sept des cas restant, l'Autorité de sécurité a maintenu sa décision de ne pas octroyer ou de retirer l'habilitation demandée.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, l'évolution du nombre de recours se présente de manière suivante :

<b>ANNÉE</b>	<b>NOMBRE DE RECOURS</b>
2 <sup>ème</sup> semestre 2000	19
2001	17
2002	17
2003	11
2004	25
<b>TOTAL</b>	<b>89</b>

Le Comité permanent R agit comme organe de recours indépendamment de son rôle de contrôleur externe des activités des services de renseignements. L'article 3 de la loi rappelle expressément que lorsque le Comité permanent R fonctionne en qualité d'organe de recours, il ne contrôle pas un service. Il est toutefois évident que si les deux fonctions restent bien distinctes, sur le plan de l'expertise, elles s'enrichissent mutuellement .

C'est ainsi que suite à certaines constatations faites dans le cadre de sa mission d'organe de recours, le Comité permanent R a décidé d'ouvrir en 2004 une enquête « *sur la manière dont le Service général du Renseignement et de sécurité traite les demandes d'habilitations de sécurité introduites par les firmes privées* ».

Les résultats de cette enquête ainsi que ceux de l'enquête générale ouverte en 2003 « *sur la manière dont les services de renseignement belges appliquaient la législation en matière d'habilitation de sécurité* » font l'objet du rapport publié en page 50 du présent rapport d'activités.

Trois aspects importants rencontrés à l'occasion de la mission d'organe de recours du Comité permanent R sont pris en compte dans ces enquêtes :

- Les difficultés rencontrées par le départ le 31 décembre 2004 des membres de la police fédérale qui effectuaient les enquêtes de sécurité au sein du SGRS ;
- La problématique du refus du SGRS d'exécuter – par manque de moyens – des enquêtes de sécurité demandées par les firmes privées actives dans le secteur de la Défense nationale pour la délivrance d'habilitation de sécurité à des membres de leur personnel ;
- Le refus ou le retrait d'habilitation de sécurité à des militaires mariés ou cohabitants avec des ressortissants étrangers provenant de pays réputés à risque de sécurité, au seul motif que des enquêtes de sécurité ne peuvent être réalisées.

## **7. LE CONTRÔLE DES INTERCEPTIONS DE SECURITE PAR LE SGRS (ARTICLE 44 ET SUIVANTS DE LA LOI ORGANIQUE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ).**

Au cours de l'année 2004, le Comité permanent R a non seulement organisé des réunions de travail avec le SGRS pour examiner les étapes concrètes entreprises par ce service pour mettre en œuvre les interceptions légalement autorisées, mais il a aussi effectué des contrôles sur place.

Parallèlement, le Comité permanent R a aussi des échanges de vues avec des experts de l'IBPT.

Des rapports classifiés de ces contrôles ont été adressés au ministre de la Défense nationale.

Au cours de ces inspections, le Comité permanent R n'a révélé aucune interception non conforme à la liste approuvée par le ministre de la Défense nationale en application de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

## TITRE II : LES ENQUETES DE CONTROLE

### **A. ENQUETES A LA REQUETE DU PARLEMENT OU DES MINISTRES**

<p><b>CHAPITRE 1 : RAPPORT RELATIF A L'ENQUETE SUR LA TRANSGRESSION EVENTUELLE PAR DES MEMBRES DE LA SURETE DE L'ETAT D'UN ORDRE DE CESSER LE CONTACT AVEC UN INFORMATEUR</b></p>
---

**AVERTISSEMENT PRELIMINAIRE**

*Le rapport qui est reproduit ci-après a été transmis le 18 septembre 2002 au Président de la Commission de suivi du Comité permanent R. Ce document n'a jamais pu être discuté, ni donc approuvé par la Commission de suivi.*

*Entretemps, une nouvelle Commission de suivi a été mise en place suite aux élections législatives du 13 juin 2003.*

*Le Comité permanent R estime opportun d'intégrer l'enquête de contrôle susdite dans le présent rapport annuel d'activités parce qu'il estime que des constats importants y sont posés et que des questions de principe restent toujours d'actualité.*

**1. OBJETS DE L'ENQUÊTE**

Dans le contexte sensible de l'audit de la Sûreté de l'Etat que le Comité permanent R a entrepris au début de l'année 2002 et de la procédure de nomination d'un nouvel administrateur général de ce service de renseignement, le Comité permanent R a été interpellé par le contenu d'un article paru dans la presse hebdomadaire.

Cet article faisait état entre autres de la poursuite des contacts d'agents de la Sûreté de l'Etat avec un ex-informateur à l'égard duquel la hiérarchie du service avait interdit toute relation compte tenu de son absence de fiabilité.

Outre que cette affirmation en alimentait d'autres, comme par exemple, des faits supposés de corruption, ainsi qu'une division entre les membres d'une section de la Sûreté de l'Etat à propos des contacts avec cet ancien informateur, elle permettait aussi, par le rappel de la relation de fait existant entre cet ancien informateur et un des candidats au poste d'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat, de jeter un éclairage négatif sur cette postulation.

Après en avoir débattu avec la Commission de suivi du Sénat, le Comité permanent R a décidé le 4 juillet 2002 d'ouvrir la présente enquête de contrôle pour vérifier, dans un premier temps, le bien fondé des assertions figurant dans l'article susdit dans la mesure seulement ou elles concernaient le fonctionnement même de la Sûreté de l'Etat.

Cette partie de l'article était rédigée en ces termes :

(...)

*« Bart Van Lijsebeth, administrateur général de la Sûreté précédant Godelieve Timmermans, avait interdit à ses inspecteurs, avant la justice bruxelloise, de rencontrer encore cet informateur. Certains membres du service qui, au North Gate, traitaient l'informateur, étaient suspectés de bénéficier de ses largesses. Le service qui, à la Sûreté, gère la criminalité organisée provenant des anciens pays de l'Est semble être divisé sur la question : certains fréquentent encore X et son entourage, d'autres s'étonnent fortement de ce que des hauts fonctionnaires de l'ancienne Sûreté publique aient encore des rencontres avec cet ancien informateur « non fiable » et certaines personnes de son entourage actuel, inculpées dans un dossier de blanchiment d'argent. Même si ces rencontres ont pour but le rapatriement de candidats réfugiés de Belgique vers l'Asie centrale ou la récolte de renseignements sur l'émergence de l'islamisme dans cette même région du monde ».*

(...)

Dès le début des investigations du Service d'enquêtes du Comité permanent R, des informations lui sont également parvenues selon lesquelles l'auteur de l'article aurait pu avoir des contacts préalables avec des agents de la Sûreté de l'Etat.

Dans un second temps, le Comité permanent R s'est donc préoccupé de vérifier, dans la mesure du possible, la réalité de ces contacts avec la presse et de contrôler également – comme cela était prétendu - s'ils n'avaient pas été établis dans le but de nuire aux intérêts d'un des candidats, notamment dans le cadre de l'enquête de sécurité à laquelle ce dernier devait être soumis en vue de la délivrance d'une habilitation de sécurité en conformité avec la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité.

Constatant encore au début du mois d'août 2002 les difficultés anormales rencontrées par son Service d'enquêtes pour obtenir de la Sûreté de l'Etat, des informations claires concernant l'état de la procédure suivie en l'espèce en matière d'habilitations de sécurité, le Comité permanent R s'est attaché à retracer le plus précisément possible le déroulement de cette procédure et à en examiner le contenu.

## **2. CONSTATATIONS**

Ces constatations du Comité permanent R sont basées sur l'examen des documents disponibles à la Sûreté de l'Etat ainsi que sur les auditions de 18 personnes membres de la Sûreté de l'Etat à des degrés divers de la hiérarchie.

Le Comité permanent R a lui-même tenu à entendre certaines de ces personnes.

## **2.1. Les relations de membres de la Sûreté de l'Etat avec un informateur cité dans l'article de presse**

### **2.1.1. L'informateur**

Le Comité permanent R s'étonne en premier lieu que le nom de cet informateur ait déjà à plusieurs reprises été cité dans la presse. La protection des sources humaines est, en effet, un principe intangible de fonctionnement des services de renseignement. Celui-ci est d'ailleurs consacré par l'article 18 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

Les membres du Service d'enquêtes du Comité permanent R ont pu consulter le rapport de synthèse des informations disponibles au sujet de cet ex-informateur au sein de la Sûreté de l'Etat.

Celui-ci est entré en contact avec les services de renseignement dans le milieu des années 90'.

Après un peu moins d'un an de collaboration, la haute direction de la Sûreté de l'Etat, après concertation avec les autorités judiciaires a décidé de mettre un terme à cette relation, la fiabilité de l'informateur étant gravement mise en question puisqu'il avait été constaté que ce dernier manipulait les services en les dressant parfois les uns contre les autres.

Cette décision d'interdire tout contact avec l'informateur a été donnée verbalement aux agents concernés de la Sûreté de l'Etat.

Le Service d'enquêtes du Comité permanent R n'a pour sa part retrouvé aucun document matérialisant cette décision. Cet état de choses a toutefois été confirmé aussi bien par la direction de la Sûreté que par ces agents.

Les raisons justifiant la décision de la direction de la Sûreté de l'Etat d'interdire dorénavant les contacts entre ses agents et l'informateur ne paraissent en tout cas pas avoir été celles que mentionnent l'article précité lorsqu'il fait référence à « *des largesses dont étaient suspectés les membres du service qui traitaient l'informateur* ».

Aucun élément concret (enquête disciplinaire, auditions des intéressés par la hiérarchie, rapport à la direction générale), ni déclaration allant dans le sens de telles suspicions n'ont d'ailleurs été mis à jour par les membres du Service d'enquêtes du Comité permanent R.

### **2.1.2. L'existence éventuelle de contacts actuels entre l'ex-informateur et des membres de la Sûreté de l'Etat.**

Il convient d'emblée de souligner que la décision prise par la hiérarchie de la Sûreté de l'Etat d'interdire les contacts avec l'informateur n'a été acceptée par les deux agents traitants concernés que parce qu'il s'agissait d'une directive formelle de l'autorité.

Sur le plan de l'opportunité, cette décision n'a apparemment pas été très bien comprise par les agents concernés, qui déclarent notamment que : « *les informations fournies pas l'informateur se sont toujours révélées être correctes* ». Ils estimaient donc que le précité était une très bonne source d'informations.

Certains membres de la Sûreté de l'Etat estiment d'une manière plus générale qu'il est dommage que la direction de la Sûreté de l'Etat leur refuse la possibilité de travailler avec des personnes pourvues d'un casier judiciaire, surtout dans la matière du crime organisé.

En ce qui concerne la matérialité des contacts actuels entre l'ex-informateur et des agents de la Sûreté de l'Etat, le Service d'enquêtes du Comité permanent R n'a trouvé aucune trace officielle de relations professionnelles que cet informateur entreprendrait encore avec des agents de la Sûreté de l'Etat.

Aucun élément tangible n'a, d'autre part, été mis en évidence pour confirmer les allusions contenues dans l'article de presse au sujet de contacts actuels, établis avec l'ancien informateur dans le but de récolter des renseignements sur l'émergence de certaines menaces en Asie Centrale.

## **2.2. Les informations anonymes parvenues au Comité permanent R selon lesquelles l'auteur de l'article aurait eu un contact préalable avec des membres de la Sûreté de l'Etat.**

L'exécution des devoirs d'enquête n'a pas permis d'établir la réalité de ce contact.

Le Comité permanent R a toutefois été vivement interpellé par certains propos tenus en marge des auditions selon lesquels :

- l'intervention de membres de la Sûreté de l'Etat dans le cadre d'une manipulation visant à déstabiliser une des candidatures via des articles de presse était plus qu'une hypothèse ;
- il régnait au sein de la Sûreté de l'Etat une lutte de clans ravivée par la nomination prochaine d'un nouvel administrateur général;

## **2.3. Les enquêtes de sécurité dans le contexte de la procédure de nomination d'un nouvel administrateur général à la tête de la Sûreté de l'Etat**

### **2.3.1. Les faits**

Dans un nouvel article de presse de juillet 2002, il était révélé que :

*« Lors du dernier conseil des ministres avant les vacances, le vendredi 19 juillet, le gouvernement avait décidé de reporter la nomination du nouveau patron de la Sûreté de l'Etat.... »*

(...) *Autour de ce conseil, il régnait cependant vendredi une certaine confusion sur la question de savoir si le candidat principal des francophones ..... disposait ou non de l'habilitation de sécurité nécessaire à la direction d'un service aussi sensible. Certaines sources affirmaient que non, et, le lendemain, deux quotidiens publiaient des informations en sens contradictoires ».*

A la suite de cet article, le Comité permanent R a, dans le cadre de la présente enquête, tenté de savoir officiellement si le candidat visé avait – oui ou non – obtenu son habilitation de sécurité et, le cas échéant, à quel stade en étaient les enquêtes de sécurité.

Le 26 août 2002, le Comité permanent R a été informé qu'une décision favorable quant à l'obtention d'une habilitation de sécurité du niveau « très secret », pour une durée de 5 ans, avait été prise par l'ANS le 12 juillet 2002 pour les deux candidats concernés. Les habilitations furent établies le 13 juillet 2002.

Il était précisé qu'un rapport de cette réunion faisant mention de cette décision avait été adressé le 22 juillet 2002 par l'ANS à la Sûreté de l'Etat.

Outre le fait de savoir si une décision était bien intervenue en matière d'habilitation de sécurité, se posait également le problème de la notification de celle-ci<sup>1</sup> aux deux candidats intéressés.

Contact pris avec ceux-ci, il est apparu que cette notification n'a été faite que le 25 juillet 2002 par le chef de la section des enquêtes de sécurité de la Sûreté de l'Etat. Celui-ci réagissait ainsi d'initiative à la demande d'un des candidats qui, ayant pris connaissance de l'article de presse de juillet 2002, s'informait de la véracité des informations ainsi publiées à son sujet.

### **2.3.2. Les constatations du Comité permanent R concernant la procédure en matière d'habilitation de sécurité**

Le Comité permanent R estime indispensable de rappeler à ce propos certains articles de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité :

L'article 15, en ses alinéas 1 et 2 stipule :

*« Le Roi désigne la ou les autorités collégiales compétentes pour délivrer ou retirer les habilitations de sécurité. Cette ou ses autorités sont ci-après dénommées « l'autorité de sécurité ».*

*Par dérogation à l'alinéa 1, les autorités suivantes peuvent être autorisées par le Roi à exercer les compétences attribuées par la présente loi à l'autorité de sécurité :*

*1° l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat ou, en cas d'empêchement, l'administrateur général adjoint, pour les membres du personnel de ce service et les candidats à un emploi dans ce service. »*

---

<sup>1</sup> Article 22 de la loi relative à la classification et aux habilitations de sécurité du 11 décembre 1998.

L'article 22, en ses alinéas 1 et 3 stipule :

*« A l'issue de l'enquête de sécurité, l'autorité de sécurité statue par décision motivée, dans le délai fixé par le Roi, sur l'octroi de l'habilitation de sécurité requise, sur la base du rapport d'enquête qui lui est soumis par le service de renseignement et de sécurité qui y a procédé. (...)*

*La décision est notifiée à l'intervention de l'officier de sécurité à la personne physique ou morale, pour laquelle l'habilitation est requise, dans le délai fixé par le Roi. »*

Il convient de se référer également à l'arrêté royal du 24 mars 2000.

L'article 21 stipule :

*« L'autorité collégiale compétente pour délivrer ou retirer les habilitations de sécurité visée à l'article 15, alinéa 1, de la loi, est dénommée « autorité nationale de sécurité ». Elle remplace l'autorité nationale de sécurité créée par décision du Comité ministériel de défense du 5 janvier 1953. Elle comprend :*

*1° (...)*

*2° l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat ou un fonctionnaire de niveau 1 désigné par lui ;*

*3° (...)*

*4° (...)* »

L'article 23 stipule :

*« Les autorités visées à l'article 15 alinéa 2 de la loi sont autorisées, dans les limites fixées au même alinéa, à exercer, conformément aux dispositions du présent arrêté, les compétences attribuées par la loi à l'autorité de sécurité. »*

L'article 25, en ses alinéas 4 et 5 stipule :

*« Dès la réception des résultats de l'enquête de sécurité, l'Autorité nationale de sécurité dispose d'un délai de 2 mois pour statuer sur la demande d'habilitation de sécurité et transmettre sa décision à l'officier de sécurité.*

*Dès la réception de la décision de l'Autorité nationale de sécurité, l'officier de sécurité dispose d'un délai de 15 jours pour notifier cette décision à la personne pour laquelle l'habilitation de sécurité est demandée. »*

Sur la base des textes légaux ainsi rappelés et quant à l'application au cas d'espèce, le Comité permanent R estime qu'il faut faire une distinction entre la décision de l'octroi ou du rejet de l'habilitation de sécurité et la notification de la décision.

En ce qui concerne premièrement la décision, le Comité permanent R constate que celle-ci pouvait légalement très bien être prise par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat ou, en cas d'empêchement, par l'administrateur général adjoint (art 15, al. 2, 1° de la loi du 11 décembre 1998) puisqu'une délégation en qualité d'autorité de sécurité est prévue pour la Sûreté de l'Etat « *pour les membres du personnel de ce service et les candidats à un emploi dans ce service* ».

Conformément toutefois au libellé de l'article 33 de l'arrêté royal du 24 mars 2000, rien n'empêche effectivement la Sûreté de l'Etat de ne pas exercer cette délégation de compétence et dans ce cas de demander à l'ANS d'intervenir « *pour les membres du personnel de ce service et les candidats à un emploi dans ce service* ».

Compte tenu de l'empêchement de l'administrateur général en titre et du fait que l'administrateur général adjoint était aussi candidat à la fonction d'administrateur, on peut effectivement comprendre et approuver que la décision ait été confiée à l'ANS.

En ce qui concerne la notification, le Comité permanent R estime que les textes sont clairs.

Une fois la décision rendue par l'ANS, la décision devait être transmise à l'officier de sécurité de la Sûreté de l'Etat (ce qui fut fait le 22 juillet 2002) et, il appartenait alors à celui-ci « *dans un délai de 15 jours de notifier cette décision à la personne pour laquelle l'habilitation de sécurité est demandée* » (A.R. 24 mars 2002 – article 25 – alinéa 5)

Si la notification a dans le cas d'espèce bien été réalisée « in extremis » dans le délai légal, le Comité permanent R constate que cela n'est dû qu'à un concours de circonstances explicitées ci-dessus (voir point 2.3.1., dernier alinéa) et à une intervention d'initiative du chef de la section des enquêtes de sécurité (qui n'est pas l'officier de sécurité de la Sûreté de l'Etat).

Le Comité permanent R s'étonne donc pour le moins du peu de rigueur tant sur le plan juridique que sur le plan pratique qui s'est ainsi manifesté dans la phase finale d'une mission urgente et délicate demandée le 28 juin 2002 par le Ministre de la Justice.

### **3. CONCLUSIONS**

Le Comité permanent R estime à la lumière des éléments recueillis au cours de l'enquête de contrôle que l'on pourrait se trouver en présence d'indices d'une action concertée trouvant une de ses composantes à l'intérieur même de la Sûreté de l'Etat en vue de s'opposer à la candidature d'un des postulants à la fonction d'administrateur général de cette administration.

Il ne fait aucun doute en effet qu'il existe bien un fondement commun entre les faits décrits par l'auteur de l'article et les constatations réalisées dans la première partie de la présente enquête, à savoir notamment l'interdiction de contact avec un informateur non fiable, la manifestation par les agents concernés d'une divergence de vue avec leur hiérarchie quant à l'opportunité et la raison d'une telle décision, l'existence de contacts après cette interdiction.

Il est tout aussi clair qu'il existe également, à propos de chacun de ces éléments communs, des nuances importantes apportées par l'enquête, comme le fait pour les agents d'avoir régulièrement établi des rapports sur les rencontres fortuites avec l'ex-informateur ou sur les tentatives de contacts de celui-ci avec ces mêmes agents. Ces éléments ne permettent plus de donner à l'ensemble de ceux-ci la même lecture qu'en donne l'article de presse. Le matériel de base de ces informations sur le fonctionnement d'une section de la Sûreté de l'Etat pourrait provenir directement ou indirectement de sources internes à celle-ci.

Le Comité permanent R rappelle d'ailleurs que cette méthode de communication vers l'extérieur par médias interposés a déjà été utilisée pour rendre public certains dysfonctionnements internes qui ont amené d'ailleurs et entre autre le Comité permanent R à entreprendre l'audit de la Sûreté de l'Etat (cf. l'article du « *Soir illustré* » du 24 mai 2000 intitulé : « La Sûreté est-elle toujours en état. »)

Le Comité a toujours jugé que ce type de procédé dans de telles conditions était non seulement nuisible au bon fonctionnement du service, mais que de plus il permettait d'échapper à tout contrôle effectif dans la mesure où il rendait toutes les manipulations possibles non seulement de l'opinion publique, mais aussi des autorités en ce compris l'organe de contrôle. La désinformation que ce type de procédé engendre présente un réel danger dans la mesure où il est souvent difficile, une fois les rumeurs lancées sur base d'éléments de réalité incontestables, d'apporter la preuve que les interprétations données à ces faits ne sont, elles, pas conformes à la réalité.

Les constatations précédentes du Comité permanent R liées notamment à l'audit de la Sûreté de l'Etat ont déjà fait apparaître qu'existait au sein de cette institution une rivalité de clans qui est sans doute un des éléments à la base du climat d'arbitraire, de peur et de démotivation qui a généré au fil des dernières années le malaise dont le Comité a dénoncé l'existence dans des rapports précédents.

Le Comité permanent R ne peut donc qu'exprimer sa crainte de voir une fois de plus les vieux démons refaire surface. Cela d'autant plus que certains à la Sûreté de l'Etat, sans vouloir citer de noms ou donner des éléments concrets, ne font pas mystère de ce que la procédure de nomination d'un nouvel administrateur général a ravivé la lutte des clans et a incité certains à faire choix du candidat qui répondait le mieux à leurs intérêts personnels et sans doute aussi à tenter de s'opposer à la nomination d'autres candidats qui avaient les faveurs du clan adverse. Il est toutefois primordial de souligner que ces pratiques inacceptables ne sont probablement le fait que d'une infime minorité de fonctionnaires.

La dénonciation d'une source interne à la Sûreté de l'Etat (qui n'a pas voulu se dévoiler au Comité « par peur d'être démasquée et de subir des représailles », mais qui prétend que tout le monde le sait à la Sûreté) relative à un contact préalable entre des membres de la Sûreté et l'auteur des articles illustre bien cette situation .

Dans le même ordre d'idée, le Comité permanent R ne peut que s'interroger sur les difficultés rencontrées pour obtenir une réponse de la Sûreté de l'Etat concernant la procédure d'octroi d'habilitations de sécurité aux candidats, et particulièrement à un des candidats visés par l'article de presse concerné.

Le Comité permanent R ne peut aussi que constater que s'il y a eu diligence pour effectuer l'enquête de sécurité et prendre une décision avant le 19 juillet 2002 (date du dernier Conseil des Ministres), la décision du 12 juillet 2002 n'a été portée officiellement à la connaissance des candidats que par une notification du 25 juillet 2002, notification qui résulte davantage d'un concours de circonstances que d'un suivi rigoureux de la procédure.

Le Comité permanent R n'a d'autre part trouvé aucune indication à la Sûreté de l'Etat que cette information relative à l'obtention des habilitations de sécurité par les deux candidats, en ce compris le candidat concerné par l'article de presse..., a bien été portée officiellement en temps utile à la connaissance des autorités et notamment au ministre de la Justice qui avait introduit la demande initiale auprès de la Sûreté de l'Etat par un courrier du 28 juin 2002 requérant une enquête de sécurité pour le 1<sup>er</sup> août 2002 de niveau « TRÈS SECRET » pour les deux candidats.

Le Comité permanent R a également été interpellé, dans le cadre de cette enquête, par la perte de maîtrise des institutions officielles sur le traitement et l'utilisation des informations qu'elles soient policières, judiciaires ou qu'elles émanent de la Sûreté de l'Etat notamment au bénéfice des médias. Il est également interpellé une nouvelle fois, par l'absence d'une communication en temps opportun de synthèses pertinentes et efficaces aux responsables politiques sur l'existence de certaines menaces notamment de manipulations par des milieux proches d'organisations criminelles. Le cas de l'ex-informateur en est un exemple.

La procédure légale relative aux habilitations de sécurité qui a bien été appliquée dans le cas d'espèce, a bien sûr apporté une réponse officielle aux problèmes soulevés par l'article concernant un des candidats, en aboutissant à l'octroi à celui-ci d'une habilitation du degré «très secret » pour une période de 5 ans.

Sans remettre en cause la décision résultant du délibéré de cette Autorité sur laquelle le Comité permanent R n'a aucune compétence de contrôle, force est toutefois de constater :

- que l'enquête relative à l'attribution du plus haut degré de sécurité à un candidat (dans l'entourage proche duquel gravitait l'ex-informateur dont il est question dans le présent rapport) à une fonction particulièrement sensible (et sur laquelle a dû statuer l'ANS) a été réalisée sur une période de 5 jours alors que la loi prévoit pour ce type d'enquête un délai de six mois (cf. art. 29 de l'A.R. du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité) ;
- que si pour des raisons d'objectivité invoquées par la hiérarchie de la Sûreté de l'Etat, la procédure de délivrance a été demandée à l'ANS, l'enquête de sécurité, dont l'importance ici cruciale est évidente, a toutefois été réalisée – comme la loi le prévoit d'ailleurs – par une section de la Sûreté de l'Etat ;
- que d'une manière générale, la réalisation de telles enquêtes de sécurité sur des candidats au poste le plus élevé de cette administration par des membres de cette même administration n'apparaît pas des plus opportunes si l'on prend en considération le critère d'indépendance des parties concernées l'une par rapport à l'autre ;

- que lors de son audition par le Comité permanent R, un agent a déclaré : «*Vous me dites que l'on peut regretter le délai pour le moins record exigé pour effectuer une enquête « dite de sécurité ». Il s'agit en effet d'une enquête très sensible, contenant des éléments troublants. C'est la raison pour laquelle j'ai voulu établir le rapport et en prendre la responsabilité. Je sais ce que le contenu signifie exactement. A votre question je vous réponds que j'avais 7 jours pour effectuer ces deux enquêtes et je fus donc contraint d'envoyer tout mon personnel à la collecte de l'information. Pendant 7 jours ma section a tourné sur ces deux enquêtes.*

*Vous me faites la remarque selon laquelle un résultat rapide était attendu et que ce résultat a été obtenu. Au niveau de la notification, par contre, cela a traîné (.....)*

*A votre question je vous réponds que j'ai effectué tous les devoirs exigés par une enquête de sécurité de niveau « très secret » Ceci a été possible parce que toute mon équipe a travaillé dessus. Nous avons consulté tous les rapports relatifs aux personnes citées par Monsieur A. J'insiste donc sur le fait que j'ai dû abandonner tout le reste. J'ai bloqué également des personnes de Liège et de Mons pour effectuer des vérifications. J'ai personnellement pris contact avec ( ...).*

*A votre interpellation, je vous réponds que je suis de votre avis quand vous me dites que vous voyez qu'une enquête de ce type doit être d'une autre envergure. Mais j'avais un poids au-dessus de moi. J'admets avec vous qu'il y a certaines questions qui restent en suspens et que tout n'est pas éclairci, même à l'avantage de Monsieur ...».*

A ce sujet, et à titre d'exemple, le Comité permanent R constate notamment qu'il ne semble pas ressortir de l'enquête de sécurité que des décisions de nature disciplinaire aient été examinées par les enquêteurs de la Sûreté de l'Etat.

De même, l'existence et l'issue éventuelle de deux enquêtes disciplinaires qui seraient encore en cours à charge de ce candidat, selon l'article de presse concerné, n'a pas été non plus vérifiée.

Dans sa fonction d'organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, le Comité permanent R veille toujours à ce que tous les éléments connus, qu'ils soient de nature judiciaire ou de nature disciplinaire, fassent l'objet d'un examen approfondi de la part des services qui effectuent l'enquête de sécurité. Ces dossiers, ainsi que les décisions rendues, sont en effet susceptibles de contenir des indications précieuses pour l'évaluation du degré de fiabilité de la personne concernée.

## **4. RECOMMANDATIONS**

### **4.1. En ce qui concerne le recours aux informateurs**

Malgré de précédentes recommandations du Comité permanent R<sup>2</sup>, cette matière ne fait toujours l'objet d'aucune directive écrite au sein de la Sûreté de l'Etat. En l'occurrence, le motif précis donné à l'interdiction de poursuivre tout contact avec l'informateur X cité dans l'article n'est jamais apparu clairement au cours de l'enquête puisqu'il s'agissait d'instructions verbales se référant à des ordres non motivés venus de la haute direction. Cette décision paraît donc avoir été de pure circonstance.

---

<sup>2</sup> Voir rapport annuel d'activités 1997

Au cours de précédentes enquêtes menées par le Comité permanent R, les antécédents judiciaires d'un informateur ont quelques fois été invoqués comme motif de ne plus poursuivre le contact avec l'intéressé. S'agissait-il d'une application de cette ligne de conduite ? L'enquête du Comité n'a pas permis de l'établir.

Quoi qu'il en soit, le Comité permanent R recommande à nouveau l'élaboration de directives écrites quant au recrutement et au traitement des informateurs, qu'ils soient occasionnels ou réguliers. A cette occasion, la Sûreté de l'Etat devrait réexaminer avec toute la prudence nécessaire, mais sans a priori, la question du recours à des informateurs pourvus d'un casier judiciaire. Le Comité permanent R ne croit pas qu'il soit raisonnablement possible de se procurer des informations sur les réseaux de la criminalité organisée sans entrer en contact avec des personnes qui fréquentent ce milieu et qui de ce fait, pourraient avoir encouru des condamnations pénales.

#### **4.2. En ce qui concerne l'habilitation de sécurité de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat**

Le Comité permanent R recommande d'abord d'inclure la nécessité d'être titulaire d'une habilitation de sécurité dans les conditions de nomination de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat. Cette mesure implique une révision du statut actuel de ces fonctionnaires qui est fixé par l'arrêté royal du 17 janvier 1994.

#### **4.3. En ce qui concerne l'autorité habilitée à délivrer l'habilitation de sécurité à l'administrateur général et à l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat**

Par application de l'article 15 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, le Roi est habilité à désigner la ou les autorités collégiales compétentes pour délivrer ou retirer les habilitations de sécurité.

Par dérogation à cette disposition, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat et, en cas d'empêchement de ce dernier, l'administrateur général adjoint, ont été autorisés par l'article 23 de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité à exercer les compétences attribuées à l'autorité de sécurité pour les membres de ce service et les candidats à un emploi dans ce service.

A défaut d'une autre autorité particulière désignée par le Roi pour délivrer ou retirer les habilitations de sécurité de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat ou celles des candidats à ces deux fonctions, ce sont donc en principe ces deux hauts fonctionnaires qui sont compétents pour le faire.

En l'occurrence, ce fut pourtant l'Autorité nationale de sécurité visée à l'article 21 de l'arrêté royal du 24 mars 2000 que le ministre de la Justice a chargé de délivrer l'habilitation de sécurité aux candidats à la fonction d'administrateur général de la Sûreté de l'Etat. Trois fonctionnaires dirigeants de la Sûreté de l'Etat représentaient l'administrateur général à la réunion du 12 juillet 2002 alors que l'article 21 précité ne prévoit qu'un seul délégué. Parmi ces fonctionnaires, le chef du service ayant effectué l'enquête de sécurité a pris part à la décision d'octroyer l'habilitation de sécurité aux candidats.

Le Comité permanent R estime qu'il n'est pas sain :

- que l'administrateur général et l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat soient compétents pour se délivrer à eux-mêmes une habilitation de sécurité ainsi qu'aux candidats postulant ces deux postes puisque ces personnes peuvent quelquefois être concurrents entre eux ;
- qu'un ou plusieurs fonctionnaires de niveau 1 de la Sûreté de l'Etat reçoivent pareillement délégation pour statuer sur l'octroi d'une habilitation de sécurité à l'administrateur général et à l'administrateur général adjoint de leur service ainsi qu'aux candidats postulant ces deux postes ;
- qu'un responsable du service de renseignement ayant effectué l'enquête de sécurité prenne part à la décision d'octroyer l'habilitation de sécurité.

Le Comité permanent R recommande par conséquent que le Roi désigne une autre autorité collégiale particulière composée de personnes indépendantes des services de renseignement pour délivrer ou retirer les habilitations de sécurité aux hauts fonctionnaires dirigeants ces services.

Cette autorité serait également compétente pour les autorités qui exercent la tutelle où le contrôle sur ces services.

#### **4.4. Mise en perspective avec l'audit en cours de la Sûreté de l'Etat**

Le Comité permanent R recommande qu'une concertation soit mise en place pour établir un suivi des mesures prises à la suite des constatations de l'audit en ce qui concerne la concentration de certains pouvoirs à certains niveaux de la hiérarchie de la Sûreté de l'Etat qui rendent possible des dysfonctionnements incompatibles avec la bonne marche d'un tel service dans un état de droit.

<p><b>CHAPITRE 2 : RAPPORT D'ENQUÊTE SUR LE RÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SECURITE CONCERNANT UNE FONDATION BELGE AYANT DES LIENS EVENTUELS AVEC UNE ORGANISATION PLACEE SUR LA LISTE DES ORGANISATIONS TERRORISTES PAR L'UNION EUROPEENNE ET LES ETATS-UNIS</b></p>
---

## **1. PROCEDURE**

Les Présidents de la Chambre des Représentants et du Sénat ont adressé le 5 février 2004 une lettre demandant au Comité permanent R de procéder à l'enquête de contrôle précisée sous rubrique.

*Cette lettre mentionne que ladite enquête « se situe dans le contexte de l'arrestation d'un ressortissant belge par les autorités de Gaza. Elle portera notamment sur les rapports éventuels des services de renseignements et de sécurité concernant une fondation située en Belgique et/ou à l'étranger.*

*Au cas où de tels rapports existeraient, l'enquête de contrôle mentionnera également la date d'envoi et leurs destinataires ».*

L'ouverture de l'enquête a été notifiée par courrier du 9 février 2004 du chef du Service d'enquêtes du Comité permanent R, à Madame la Ministre de la Justice et à Monsieur le Ministre de la Défense nationale.

Par apostille du 19 février 2004, le Comité permanent R a chargé son Service d'enquêtes de se rendre aux sièges de la Sûreté de l'Etat et du SGRS pour se faire communiquer les dossiers relatifs au travail de renseignement effectué concernant la fondation visée par la demande du Parlement.

Suite à l'exécution de cette apostille, l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat a été reçu par le Comité permanent R, le jeudi 4 mars 2004. A cette occasion d'autres documents ont été remis au Comité permanent R.

Le Service d'enquêtes du Comité permanent R a réceptionné les documents provenant du SGRS, le 17 mars 2004.

L'examen de ces premières informations a incité le Comité permanent R à demander des renseignements et des documents complémentaires aux deux services de renseignement.

La réponse à cette demande a fait l'objet d'un rapport transmis le 14 avril 2004 par le Service d'enquêtes au Comité permanent R.

Le 20 avril 2004, le Comité permanent R a encore été mis en possession d'informations provenant de la Sûreté de l'Etat.

Le 23 avril 2004, le Comité permanent R a reçu les documents concernant le groupement concerné transmis par le SGRS à son ministre de tutelle.

Un rapport « CONFIDENTIEL » au sens de la loi du 11 décembre 1998, relative à la classification et aux habilitations de sécurité, destiné aux ministres de la Justice et de la Défense nationale, a été approuvé par le Comité permanent R, le 6 mai 2004.

Un rapport « DIFFUSION RESTREINTE » a été approuvé à la même date par le Comité permanent R. Ce rapport a été transmis le 19 mai 2004 au Président de la Chambre des représentants et au Président du Sénat. Le présent rapport destiné à être repris dans le rapport d'activités 2004 du Comité permanent R a été approuvé le 11 avril 2005.

## 2. L'INTERET PARLEMENTAIRE

Le sujet de la présente enquête a fait l'objet des questions parlementaires suivantes :

- question n° 1104 de Monsieur le député François-Xavier de Donnée à Madame la vice première ministre et ministre de la Justice sur « *l'arrestation d'un ressortissant belge par les autorités de Gaza* » (Commission de la justice du mardi 20 janvier 2004 Chambre – 2<sup>ème</sup> session de la 51<sup>ème</sup> législature - COM 127 )
- questions jointes de Mme Zoé Genot au vice premier ministre et ministre des Affaires étrangères sur « *les arrestations de ressortissants belges en Israël* » (n° 1094) et de Monsieur François-Xavier de Donnée au vice premier ministre et ministre des Affaires étrangères sur « *l'arrestation d'un ressortissant belge par les autorités de Gaza* » (n° 1103) (Commission des Relations extérieures du mercredi 28 janvier 2004 - Com 140)

## 3. LES RAPPORTS DE LA SURETE DE L'ETAT

De la consultation des documents reçus, le Comité permanent R peut retenir ce qui suit :

La Sûreté de l'Etat exerce un suivi de la fondation concernée dans le cadre de la menace extrémiste. Trente-six rapports ont été dressés du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 4 mars 2004. Dix-sept de ces documents sont classifiés « CONFIDENTIEL – LOI DU 11.12.1998 ». Quinze ne sont pas classifiés. Quatre rapports sont classifiés « CONFIDENTIEL » et sont couverts par la « REGLE DU TIERS ».

L'ASBL visée par la demande du Parlement, est une organisation qui s'investit dans les collectes de fonds, principalement dans les mosquées. Cette association est la branche caritative d'une organisation qui s'inscrit dans une idéologie qui, selon la Sûreté de l'Etat, œuvre à une islamisation de la société via l'infiltration des structures existantes.

Le 6 septembre 2003, l'Union européenne a décidé d'inscrire cette dernière organisation sur la liste des organisations terroristes.

La branche caritative de cette organisation avait son siège principal pour l'Europe en Allemagne. Ce siège a été fermé début août 2002 par les autorités allemandes. Berlin estimait que les collectes de fonds organisées en Allemagne constituaient une forme de soutien au terrorisme.

L'association est aussi interdite aux Pays-Bas. En Belgique, l'association a entre temps déplacé ses locaux d'une ville de province vers la capitale.

La direction de la branche belge doit toutefois se référer aux décisions émanant de ses dirigeants établis dans d'autres pays européens.

Selon la Sûreté de l'Etat aucun lien direct entre l'ASBL située en Belgique et des activités terroristes n'a pu être établi. A l'heure actuelle, toute l'activité semble consister en des aides humanitaires. Pour cette raison, la branche belge de cette association caritative contrairement à une autre branche européenne n'apparaît pas sur la liste européenne d'organisations dont les avoirs doivent être gelés.

Afin d'évaluer si cette association est impliquée dans le financement d'actes terroristes, une enquête judiciaire a été ouverte par le Parquet Fédéral. Selon la Sûreté de l'Etat, ce dossier ne contiendrait aucun élément accréditant la thèse du support au terrorisme.

Dans le cadre de cette enquête, des avoirs seraient cependant bloqués en Belgique.

#### **4. LA POSITION DU SGRS**

Dans un document de travail interne au SGRS classifié « CONFIDENTIEL » et daté du 17 juin 2003, le SGRS confirme n'avoir pas de preuves sur les soupçons concernant la récolte de fonds par l'association en faveur d'une branche armée.

Le SGRS souligne toutefois que la relation entre la branche belge de l'association et un pays européen est à prendre en considération.

Selon le SGRS des liens pourraient ainsi exister avec une organisation qualifiée de terroriste via une fondation étrangère, fermée en 2002, par les autorités de ce pays.

Sur la base de certains éléments, le SGRS considère que l'ASBL présente en Belgique n'est pas une organisation caritative ordinaire et que ses liens avec l'islamisme radical sont évidents.

Il s'agit d'un avis interne du SGR qui n'a pas été communiqué aux autorités.

#### **5. L'ECHANGE DE VUE AVEC L'ADMINISTRATEUR GENERAL DE LA SURETE DE L'ETAT LE 4 MARS 2004**

Concernant le cas spécifique de l'arrestation d'un ressortissant belge dans la bande de Gaza par les israéliens, le 29 décembre 2003, la situation est décrite comme suit par les représentants de la Sûreté de l'Etat : à la suite de l'arrestation, il y a eu une concertation permanente avec les autorités judiciaires (au niveau du parquet fédéral), les Affaires étrangères et la Justice.

Après le retour en Belgique de l'intéressé, il a été auditionné par la Sûreté de l'Etat et un rapport a été établi.

D'une manière générale, il s'agit ici de la problématique du financement du terrorisme. On peut à ce sujet émettre certaines hypothèses, mais le problème, c'est de pouvoir les concrétiser.

Le fait que les israéliens aient libéré la personne concernée, prouve à quel point il est difficile de confirmer les soupçons.

La section belge de l'association caritative concernée ne se retrouve pas sur la liste européenne, comme c'est le cas pour d'autres branches.

En ce qui concerne ces autres pays, on a pu démontrer que le mouvement avait des liens avec le terrorisme, mais on a aussi constaté la difficulté d'établir la preuve sur le plan juridique.

Un débat a également eu lieu en Belgique sur le fait de placer ou non la branche belge de cette association sur la liste des organisations terroristes.

Actuellement, il ne peut être établi qu'il existe un lien évident avec le terrorisme.

L'enquête se poursuit de manière permanente ainsi qu'au niveau international.

L'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat estime qu'il est parfois préférable de ne pas ouvrir des enquêtes judiciaires ou financières qui alertent les responsables et les incitent à changer leurs modus operandi. De plus, ces derniers se présentent alors comme des victimes dans les médias.

La Sûreté de l'Etat demande les moyens nécessaires pour mener ses investigations de manière optimale

## **6. L'INFORMATION DES AUTORITÉS**

### **6.1. La Sûreté de l'Etat**

Différentes autorités ont reçu à différents moments des informations de la Sûreté de l'Etat concernant directement ou indirectement l'ASBL concernée.

Dans un des documents non classifiés n'ayant pas comme destinataire les autorités politiques, le Comité permanent R note que la Sûreté de l'Etat décrit, l'association concernée en ces termes :

*« En Europe, l'organisation rassemble des fonds et diffuse de la propagande. Bien que les lignes de communications entre la branche humanitaire, la branche politique et l'appareil militaire ne sont pas des plus claires, il est considéré qu'avec les collectes de l'association des activités terroristes sont également financées.*

### **6.2. Le SGRS**

Le SGRS, en dehors de sa participation à des réunions de la task force judiciaire concernant le sujet, a donné les informations générales suivantes à son ministre de tutelle, le ministre de la Défense nationale. Les notes contenant ces informations portent le degré de classification « Confidentiel ». Elles ont été établies en août et en septembre 2002, ainsi qu'en avril, mai et septembre 2003.

A l'occasion d'une note du 30 août 2002 relative à l'interdiction éventuelle de l'association caritative en Belgique, le SGR présente une brève description de cette organisation en rappelant qu'elle est connue en Belgique pour collecter des fonds principalement dans les mosquées. Les principaux responsables de l'association en Belgique sont connus, certains pour avoir entretenu des liens avec d'autres groupements activistes.

Le Comité permanent R n'a pas connaissance d'autres rapports spécifiques concernant l'objet de la présente enquête qui auraient été communiqués aux autorités politiques.

## **7. LA COLLABORATION ENTRE LES SERVICES**

Sur la base des documents qui ont été mis à la disposition du Comité permanent R, la collaboration des services se matérialise dans la participation de ceux-ci aux réunions de la Task Force organisées par le Parquet fédéral. Au-delà de cette présence, la collaboration bilatérale et une analyse commune ne sont pas apparues clairement au Comité permanent R qui a interpellé la Sûreté de l'Etat à ce sujet.

Ce service a fourni la réponse suivante par courrier du 15 avril 2004 : « *En ce qui concerne la collaboration avec le SGRS on peut constater de manière générale que les notes établies par la Sûreté de l'Etat à destination des autorités politiques sont également adressées au SGRS. Concernant l'association visée, la Sûreté de l'Etat n'a jamais reçu d'informations provenant du SGRS et n'en attend pas non plus, puisqu'en la matière – à notre connaissance – aucun aspect militaire n'est ici concerné. Pour cette raison, il n'est pas question non plus de la réalisation d'analyses communes. Toutefois, la proposition faite en novembre de l'année dernière, de mettre en place une Task Force dans le domaine de l'extrémisme islamiste, n'a à ce jour pas reçu de réponse. Il faut enfin souligner que la problématique concernant l'association visée a été, et est abordée, lors des rencontres bilatérales entre les collaborateurs des deux services.*

*Concernant la problématique dans son ensemble, nous voulons attirer incidemment votre attention sur le fait que l'ASBL concernée reste, dans les faits et nonobstant le grand intérêt médiatique, un élément limité. Cela concerne en effet deux sections locales de la Sûreté de l'Etat et un nombre limité de représentants. Les deux dossiers font l'objet d'une enquête judiciaire.»*

La Sûreté de l'Etat déclare également qu'en ce qui concerne « *les rapports mensuels d'analyse de la Cellule terrorisme de la police judiciaire, ceux-ci sont adressés à la Sûreté de l'Etat, sans que dans une période récente celle-ci ait reçu quelque chose concernant l'ASBL visée. Il est à remarquer que ces rapports –d'après les oui dire- ne sont pas destinés à être des analyses de la menace, mais plutôt des notes de synthèses pour l'information du corps. Ceci étant dit, il a déjà été fait offre de coopération qui consisterait e.a. à ce que les analyses de la Sûreté de l'Etat serviraient en tout ou en partie pour produire cette information. »*

## **8. LES CONSTATATIONS DU COMITE R**

Si de nombreuses autorités – et des gouvernements - ont reçu au fil des dernières années des informations concernant la matière traitée, le Comité permanent R constate qu'en l'absence d'un récapitulatif complet et éventuellement mis à jour au cours du temps, il est très difficile pour une autorité politique, à commencer par les ministres de tutelle des deux services, de se faire une idée exacte des activités de l'association caritative concernée en Belgique et de l'éventuelle menace qu'elles représenteraient et qui justifieraient la prise de mesures préventives.

C'est ainsi que toutes les informations ne sont pas toujours au même moment en possession des autorités responsables. Certaines n'en reçoivent aussi qu'une partie. Cette manière de faire plus que contestable surtout lorsqu'il s'agit d'un des ministres de tutelle, sera sans doute justifiée par des raisons de classification. Le Comité permanent R se doit à ce sujet d'observer que ces raisons lui apparaissent parfois plus formelles que réellement fondées.

Le Comité permanent R ne peut que constater que des questions se posent également quant à la coordination au niveau européen puisque des décisions différentes sont prises à l'égard d'une même organisation et de son placement ou non sur la liste des groupements terroristes.

Dans le cadre d'une autre enquête en cours concernant le domaine d'un éventuel financement du terrorisme, le Comité permanent R s'interroge également sur l'existence, la nature et l'évaluation des critères pris en compte, notamment par les services de renseignement nationaux, pour considérer qu'une personne ou qu'un groupement doit être repris sur une telle liste.

Le Comité permanent R se demande si en dehors des cas particuliers, mais au départ de ceux-ci, une réflexion plus globale n'est pas à mettre en œuvre à ce sujet de manière à arrêter une politique nationale et européenne du renseignement plus cohérente en la matière.

Le Comité permanent R constate d'une manière plus large la difficulté des services de renseignement de se prononcer sur l'existence d'une menace lorsque des preuves de nature judiciaire ne peuvent encore être apportées. Le Comité permanent R estime pourtant que c'est justement dans cette zone intermédiaire où la prévention prend encore le pas sur la répression, que les services de renseignement doivent assurer et assumer la production spécifique d'analyses stratégiques pertinentes. Les conséquences, ainsi que les décisions éventuelles à tirer des renseignements ainsi transmis, appartiennent quant à elles aux autorités qui en ont la responsabilité constitutionnelle et légale. Le Comité permanent R estime qu'il faut rester attentif à ce qu'une spéculation anticipée relative à la décision finale d'une autorité politique n'influence pas – même de manière non intentionnelle – les services de renseignement dans la manière de faire rapport.

L'analyse de la Sûreté de l'Etat apparaît, en effet, plus claire lorsqu'elle adresse des notes opérationnelles à d'autres autorités que lorsqu'elle adresse des notes d'informations aux autorités politiques (voir la description par la Sûreté de l'Etat reprise au point 6.1. du présent document dans laquelle il est indiqué : « qu'avec les collectes de l'association, des activités terroristes sont également financées. » )

Enfin, malgré les indications données par l'Administrateur général de la Sûreté concernant les réunions bilatérales entre son service et le SGRS, le Comité permanent R n'a concrètement pas vu de rapports relatifs à des échanges de vue entre les deux services ou des analyses communes des deux services. Ce dernier point est d'ailleurs justifié aux yeux de l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat (voir point 7 supra) par le fait qu'aucun aspect militaire ne serait concerné en l'espèce.

## **9. LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITE R**

Le présent dossier illustre et justifie l'insistance que le Comité permanent R a mis ces dernières années à recommander la mise en place d'une véritable coordination du renseignement dans notre pays au plus haut niveau.

Cela concerne aussi l'exercice respectif et surtout conjoint des compétences de la Sûreté de l'Etat et du SGRS.

Il ne fait aucun doute pour le Comité permanent R que c'est le premier cité de ces services qui a reçu du législateur la compétence générale de traiter les menaces liées à l'extrémisme et au terrorisme.

Le Comité permanent R est toutefois d'avis que dans la mesure où les intérêts de la sécurité militaire au sens large, sont en jeu non seulement sur le territoire national mais aussi à l'étranger, il semble normal et nécessaire que le SGRS suive les menaces qui pourraient résulter des activités dans ces domaines.

Le problème apparaît toutefois moins pour le Comité permanent R comme un véritable problème d'interprétation des compétences légales que comme un problème résultant de certaines déficiences de la coopération entre les deux services, de la manière de la concevoir et de l'organiser.

Le Comité permanent R a toujours recommandé que cette collaboration fasse l'objet d'un souci constant d'amélioration en ce qui concerne la concertation et la coordination notamment aux niveaux de l'exploitation rationnelle des moyens, de l'échange d'informations et de renseignements et de la production d'analyses communes.

Cela n'exclut pas que les deux services conservent leur identité ainsi que leurs spécificités propres.

Le Comité permanent R réitère ces recommandations.

## **10. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU COMITE R**

Répondant notamment aux préoccupations du Comité permanent R, le gouvernement a approuvé en Conseil des Ministres, le vendredi 25 mars 2005, la création d'un Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace terroriste (OCAM).

Ce service basé sur l'actuel GIA visera l'échange d'information et d'analyses entre les différents services concernés par la lutte contre le terrorisme.

D'autre part, un nouveau protocole d'accord entre la Sûreté de l'Etat et le SGRS a été signé par les Ministres de tutelle de la Justice et de la Défense nationale le 12 novembre 2004.

## **CHAPITRE 3 : RAPPORT RELATIF AUX CONSTATATIONS FAITES DANS LE CADRE DE L'ENQUETE SUR UNE EVENTUELLE MISE SOUS ECOUTES TELEPHONIQUES DE MAGISTRATS PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS**

### **1. PROCEDURE**

Par courrier du 9 juin 2004, le Comité permanent R a été saisi d'une demande de contrôle des services de renseignements émanant de Madame L. ONKELINX, Vice-Première ministre et ministre de la Justice et de Monsieur P. DEWAELE, Vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur.

L'objet de cette demande est de charger le Comité permanent R d'opérer certaines vérifications notamment quant au recours par ces services à des techniques leur permettant de s'immiscer dans la vie privée des citoyens ou de pratiquer des interceptions illégales de communications.

Par même courrier, la même demande a été adressée au Comité permanent P en ce qui concerne les services de police.

Par apostille du 10 juin 2004 du Juge d'instruction LUGENTZ, les Services d'enquêtes des Comités P et R ont été chargés de l'exécution de devoirs judiciaires dans le cadre de leurs compétences respectives.

Un premier rapport, uniquement destinés à l'information des Ministres de la Justice, de la Défense nationale et de l'Intérieur, a été approuvé par le Comité permanent R le 18 juin 2004. Un second rapport a été approuvé par le Comité permanent R le 9 septembre 2004. Les deux rapports « *Diffusion restreinte* » ont été communiqués à la Commission de suivi du Sénat.

### **2. LES PREMIERES CONSTATATIONS A LA SURETE DE L'ETAT ET AU SGRS**

#### **2.1. La Sûreté de l'Etat**

Dans le cadre du procès Dutroux, la Sûreté de l'Etat aux dires de son Administrateur général, n'a effectué qu'un contrôle des informations utiles en matière d'ordre public pour le Centre de crise. Les sections « ordre public » et « extrémisme » de la Sûreté de l'Etat ont ainsi été concernées. En l'absence d'autres éléments en relation avec les compétences de la Sûreté de l'Etat, ce service n'a pas suivi d'aucune autre manière active, le procès d'Arlon.

Les quatre noms cités, dans le cadre des écoutes téléphoniques présumées, n'apparaissent pas dans la base de données de la Sûreté de l'Etat.

En ce qui concerne la présence et l'utilisation de matériel d'écoute, l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat a rappelé l'interdiction légale, pour son service, de pratiquer ce type d'intervention.

Il déclare donc ne pas posséder de matériel de ce type au sein du service, permettant ces opérations.

Il a toutefois été déclaré que la Sûreté de l'Etat avait reçu au moment de l'installation du Centre d'écoutes de la police fédérale du matériel informatique pour pratiquer des interceptions de communications.

Ce matériel a été pris en charge par la Sûreté de l'Etat le 23 décembre 2002.

Une autre partie du matériel (e.a. le serveur) destiné à la Sûreté de l'Etat est toujours actuellement au centre d'écoutes de la Police fédérale ( voir le point 3 ci-dessous).

Le matériel détenu par la Sûreté de l'Etat n'est cependant pas opérationnel en l'état pour effectuer des interceptions de communications et n'a jusqu'à présent pas été utilisé à d'autres fins sur ordre de l'Administrateur général.

Lors d'une visite globale dans les locaux de la Sûreté de l'Etat où sont détenus du matériel, il a été précisé qu'il n'y avait pas de dispositifs permettant d'une quelconque manière des écoutes téléphoniques.

La Sûreté de l'Etat effectue toutefois des analyses de marché pour savoir quel est le matériel disponible dans le domaine des interceptions de communications.

Pour la Sûreté de l'Etat un grand nombre de services étrangers dispose du matériel nécessaire, de même que certaines organisations privées. Ces informations proviennent des fournisseurs de ce type de matériel. L'identité des acheteurs n'est pas connue de la Sûreté de l'Etat.

## **2.2. Le SGRS**

Le SGRS n'a d'une manière ou d'une autre aucun intérêt, ni compétence dans le suivi de l'affaire Dutroux et de celui du procès d'Arlon.

Les personnes ciblées par les écoutes présumées ne sont pas suivies par le SGRS.

Si le SGRS dispose de matériel d'interception, c'est dans le cadre légal des interceptions de toutes communications émises à l'étranger et sur de longues distances.

Le SGRS ne disposerait pour le surplus et d'après les déclarations du Chef du SGRS d'aucun matériel lui permettant de pratiquer des écoutes téléphoniques.

Le Comité permanent R a effectué une inspection auprès de la section du SGRS en charge des interceptions. Cette inspection sur place a confirmé les explications données.

## **3. LA VISITE DES LOCAUX DU CENTRE D'ECOUTES DE LA POLICE FEDERALE LE 25 JUIN 2004**

Le contrôle sur place des membres du Comité permanent R, de son Service d'enquêtes accompagné d'experts et d'un membre du Service d'enquêtes du Comité permanent P, a confirmé que le serveur destiné à la Sûreté de l'Etat était provisoirement utilisé comme un site interne de recherche de solutions à des problèmes informatiques d'essai de matériel ou de logiciel par le centre d'écoutes de la police fédérale.

Les interceptions de communications ne peuvent être réalisées qu'après autorisation de l'autorité judiciaire.

Les experts désignés par le Comité permanent R, en application de l'art. 48 § 3 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement, ont rendu leur rapport le 12 juillet 2004. Celui-ci confirme les constatations faites sur place, à savoir que les experts n'ont relevé aucun problème ; que le serveur destiné à la Sûreté de l'Etat fonctionnait bien comme plate-forme de développement (« test site ») et non dans le cadre des écoutes. Cette situation est, pour les experts, la plus sécurisée pour ce serveur avant son éventuelle utilisation par la Sûreté de l'Etat à des fins d'interception, si l'autorisation légale lui en est donnée.

#### **4. LES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE**

La Sûreté de l'Etat et le SGRS ainsi que les agents de ces services n'ont pas été impliqués dans des actes d'écoutes illicites des autorités judiciaires.

Il semblerait que selon les constatations de l'enquête pénale les faits résulteraient d'erreurs de manipulation.

Le 12 avril 2005 la chambre du Conseil de Bruxelles a rendu une ordonnance de non-lieu.

#### **5. LES CONSIDERATIONS GENERALES DU COMITE PERMANENT R <sup>1</sup>**

##### **5.1. Le risque de sécurité – les menaces que font peser les moyens technologiques d'interception des communications non seulement sur les intérêts du pays, mais aussi sur les libertés et droits fondamentaux des citoyens**

Au-delà du cas concret qui a donné lieu à l'ouverture de la présente enquête de contrôle, le Comité permanent R croit opportun de rappeler qu'à de nombreuses reprises dans le passé, il a, de diverses manières, mis en évidence la priorité qu'il y avait à augmenter de manière significative la sécurité des télécommunications dans un contexte démocratique. Si la détection des écoutes illégales et leur répression sont impératives, elles restent sans doute difficiles à mettre en pratique. L'application du principe de précaution par la mise en place d'une politique de sécurisation des communications est donc essentielle.

La référence est ainsi explicite aux rapports d'enquêtes que le Comité permanent R a consacrés au système global d'interception des communications « Echelon ».

Les recommandations faites par le Comité permanent R à cette occasion sont bien sûr également valables dans le contexte des interceptions individuelles de communications (cf. rapport complémentaire d'activités 1999 p. 35 à 46.)

---

<sup>1</sup> Ces considérations générales, ne sont pas en contradiction avec la conclusion de l'enquête selon laquelle les services de renseignements ou leurs agents n'ont pas été impliqués dans des actes d'écoutes illicites.

Dans le cadre du même rapport complémentaire d'activités 1999, le Comité permanent R avait souligné d'autre part la diversité, la sophistication et les prix non dissuasifs des moyens techniques intrusifs présentés sur le marché (rapport complémentaire d'activités 1999 p. 98).

Les informations recueillies à la Sûreté de l'Etat confirment en tout état de cause que les possibilités d'écoutes sur notre territoire sont multiples non seulement par les moyens utilisés, mais également en ce qui concerne les auteurs potentiels de ces interceptions (services officiels, étrangers, services ou personnes privées, ...).

Il s'agit là sans nul doute d'une menace réelle et sérieuse face à laquelle le Comité permanent R réitère ses recommandations précédentes, notamment celles « de mettre en œuvre le principe général de précaution dans l'élaboration d'une politique globale et centralisée de sécurité de l'information » et « d'envisager la mise en place d'un service chargé d'apporter une solution à l'ensemble de la problématique de la sécurisation de l'information ».

## **5.2. Le recours à des techniques spéciales de recherches.**

Le Comité permanent R a déjà indiqué à plusieurs reprises dans le passé que le recours par les services de renseignement à des techniques spéciales de recherches de l'information (écoutes, filatures, observations, informateurs, ...) ne pouvait plus, dans le contexte juridique national et international (notamment les articles 8 de la CEDH et l'article 22 de la Constitution belge), faire l'économie d'un encadrement légal prévoyant le respect des principes de légalité, de subsidiarité et de proportionnalité (cf. notamment le rapport annuel d'activités 2003 du Comité permanent R – point 4.12 – p. 10 et suivantes). Lors de la discussion du rapport général d'activités 2003 du Comité permanent R, cette recommandation a été adoptée par les Commissions de suivi du Sénat et de la Chambre (Doc. 51 3-725/1 – Sénat et 1289/001 – Chambre du 16 juillet 2004 – p. 37).

La présente enquête montre clairement qu'en l'état actuel, la seule garantie contre des dérives possibles dans l'utilisation pratique de techniques spéciales de surveillance et de recueil d'informations par les membres des services de renseignement, ne peut résulter que de l'intégrité des exécutants. Le Comité permanent R insiste sur le fait qu'à ce jour, aucune constatation ne lui permet de mettre cette intégrité en cause. Le Comité permanent R considère davantage que c'est le contexte dans lequel ces agents sont amenés à exécuter leurs missions, qui peut être générateur de risques – en ce compris pour les agents des services de renseignement – et qui devrait prioritairement être entouré de toutes les garanties possibles, à savoir principalement :

- L'établissement de normes légales ;
- L'élaboration de directives précises ;
- Une formation adéquate et des mises en place de procédures internes et externes de contrôle strict.

L'absence d'un tel environnement rend aujourd'hui tout contrôle du recueil de l'information par l'utilisation éventuelle de techniques spéciales difficiles et aléatoires, sauf pour le Comité permanent R, à recourir systématiquement à des investigations plus intrusives, qui sont en l'absence de tout élément de suspicion préalable et précis, inopportunes à envisager et qui compromettraient d'ailleurs le fonctionnement normal des services de renseignement.

Le présent dossier est paradoxalement révélateur de ce contexte inadapté au vu d'une part de la méfiance et de la suspicion spontanément et immédiatement manifestée par la presse à l'égard des services de renseignement lorsque les faits présumés d'écoutes de magistrats ont été rendus publics et d'autre part, au vu des précautions prises par les responsables des services de renseignement qui disent ne pouvoir garantir, en général et à priori, l'absence de l'un ou de l'autre dysfonctionnement individuel à distinguer de tout dysfonctionnement.

## **6. REACTION DU MINISTRE DE LA JUSTICE**

Les résultats de l'enquête ont fait l'objet d'un échange de vues entre le Ministre de la Justice et le Comité permanent R par courriers respectifs des 1<sup>er</sup> et 7 octobre 2004.

*A cette occasion, le Comité permanent R a précisé : « qu'il continue donc à suivre cette matière et que pour la replacer sans ambiguïté, dans le seul contexte de sa mission de contrôle, il a décidé lors de sa réunion plénière du 6 octobre 2004 d'ouvrir d'initiative une enquête de contrôle concernant les méthodes d'investigations particulières par les services de renseignements belges. De cette manière, le Comité permanent R pourra, dans un rapport circonstancié, faire le point de cet important problème en y intégrant également l'aspect des interceptions de télécommunications par le SGRS ».*

**B. ENQUETES A L'INITIATIVE DU COMITE PERMANENT R**

# RAPPORT DE L'ENQUETE RELATIVE À L'EXECUTION DE LA LOI DU 11 DECEMBRE 1998 RELATIVE A LA CLASSIFICATION ET AUX HABILITATIONS DE SECURITE PAR LA SURETE DE L'ETAT ET LE SGRS.

## 1. INTRODUCTION

En 2003, le Comité permanent R a émis un avis concernant le cadre juridique dans lequel la Sûreté de l'État et le SGRS pouvaient procéder à des enquêtes et vérifications de sécurité sur des personnes et transmettre des avis et informations à caractère personnel aux autorités<sup>1</sup>.

Chaque année, les services de renseignement effectuent des milliers d'enquêtes et de vérifications de sécurité. Celles-ci peuvent affecter la situation professionnelle des personnes concernées. Le refus ou la perte d'une habilitation de sécurité, ou simplement un avis négatif, peut signifier pour une personne la perte d'un emploi, d'un contrat ou d'une fonction intéressante.

Ce type de procédure pose deux problèmes essentiels : celui du respect de la vie privée, droit constitutionnel fondamental, et celui de l'appréciation parfois subjective qu'on peut donner à des faits ou aux comportements d'une personne.

Les recommandations que le Comité permanent R a formulées ont déjà conduit le législateur à légiférer en la matière. Depuis l'année 2000, le Comité permanent R est investi d'une nouvelle mission, le traitement des recours en matière d'habilitations de sécurité. Cette deuxième compétence a été attribuée au Comité permanent R par la loi du 11 décembre 1998 "*portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité*"<sup>2</sup>. Cette loi est elle-même le prolongement de la loi du 11 décembre 1998 "*relative à la classification et aux habilitations de sécurité*"<sup>3</sup>.

Depuis lors, le Comité permanent R est donc investi d'une nouvelle mission légale : outre sa mission de contrôle externe, il est l'organe de recours auquel une personne peut s'adresser en cas de décision de refus ou de retrait de son habilitation de sécurité. Il s'agit dans ce cas d'une mission quasi-juridictionnelle à laquelle le Comité permanent R consacre un chapitre dans chacun de ses rapports annuels.

*L'examen de certains types de recours individuels a permis quelquefois au Comité permanent R de prendre connaissance de problèmes d'ordre général et de les examiner dans le cadre de sa compétence d'organe de contrôle.*

Le présent rapport porte sur ces problèmes d'ordre général rencontrés par le Comité permanent R.

---

<sup>1</sup> Comité permanent R - Rapport d'activités 2003, p. 248

<sup>2</sup> M.B. 7 mai 1999, p. 15758.

<sup>3</sup> M.B. 7 mai 1999, p. 15752

## 2. QUELQUES CONSTATATIONS PREALABLES

Au cours de l'exercice 2002, le Comité permanent R a été surpris par le nombre réduit de recours et par le fait que la quasi totalité de ceux-ci étaient introduits par des militaires contre des décisions du SGRS agissant comme autorité de sécurité à l'égard du personnel de la Défense nationale (cf. rapport général d'activités 2002 pp 37 et 38).

Au cours de la même année, le Comité permanent R a également été informé de l'existence de retards et d'arriérés importants dans le traitement des enquêtes de sécurité par la Sûreté de l'État.

Sur base de ces préoccupations, le Comité permanent R a donc décidé d'ouvrir une enquête générale de contrôle sur la manière dont les Services de renseignement belges appliquaient la législation en matière d'habilitation de sécurité. Cette enquête devait permettre au Comité permanent R de disposer, si elles existent, de statistiques globales concernant le nombre d'enquêtes de sécurité, le nombre de décisions de refus ou de retrait et de tirer des conclusions sur la signification de la quantité réduite des recours.

A l'occasion de certaines décisions individuelles rendues en 2003 et 2004, le Comité permanent R a eu l'occasion de rappeler la spécificité des enquêtes de sécurité et donc aussi celle du recours qui y est associé : évaluer la capacité d'une personne ayant accès à des informations classifiées à n'en faire usage qu'en exécution stricte des règles de sécurité. Il est donc évident qu'aussi bien les autorités de sécurité que l'organe de recours se trouvent dans un contexte d'appréciation à la fois beaucoup plus large et plus délicat que dans n'importe quelle autre matière judiciaire ou administrative. Il convient de reconnaître la spécificité du travail des services de renseignement et de sécurité dans cette matière où les règles du droit judiciaire et administratif ne peuvent être intégralement d'application.

C'est ainsi que des faits et des comportements propres au requérant ou à son environnement familial ou social, peuvent et doivent être pris en considération par les autorités de sécurité pour évaluer son degré de fiabilité, même si ces faits ou comportements ne doivent pas nécessairement faire ou avoir fait l'objet d'une procédure judiciaire ou disciplinaire. L'octroi ou le maintien d'une habilitation de sécurité dépend donc d'une évaluation pouvant comporter une certaine part de subjectivité, et même d'arbitraire, au moment où celle-ci est effectuée. Apprécier la confiance que l'on peut accorder à une personne pour l'exercice d'une fonction sensible relève d'un exercice particulièrement délicat.

En ce qui concerne le critère de temporalité, l'organe de recours a constaté que dans certains cas, des éléments défavorables d'appréciation datant d'une période située avant l'engagement d'une personne dans les forces armées se révélaient ou resurgissaient à l'occasion d'une enquête de sécurité dans le cadre d'une procédure d'habilitation <sup>4</sup>.

Dans le courant de l'année 2004, d'autres problèmes spécifiques liés à l'exécution des enquêtes de sécurité par les services de renseignement ont été portés à la connaissance du Comité permanent R :

- Les refus d'accorder une habilitation de sécurité individuelle à des personnes mariées ou cohabitant avec un partenaire de nationalité étrangère au motif de l'impossibilité d'effectuer une enquête sur ce dernier ;

---

<sup>4</sup> Cf. rapport général d'activités 2000 - p. 23

- Le refus apparent du SGRS de traiter les demandes d'habilitation de sécurité industrielle de certaines firmes ;
- La fin du détachement des agents de la Police fédérale chargés d'effectuer les enquêtes de sécurité du SGRS.

Outre les enquêtes de sécurité, il existe également d'autres situations dans lesquelles une loi ou un usage administratif prescrit qu'un service de renseignement (surtout la Sûreté de l'État), soit consulté. Dans son rapport d'activités de 2003, le Comité permanent R avait dénombré 13 cas de figure dans lesquels la Sûreté de l'État était sollicitée par une autre autorité pour délivrer un avis ou une information préalablement à la prise d'une décision individuelle.

Le Comité permanent R a aussi examiné le cadre juridique dans lequel les services de renseignements belges traitaient et transmettaient des informations ou avis d'ordre personnel à d'autres autorités en vue d'une décision à caractère individuel. Il s'agit de vérifications de sécurité effectuées sur des personnes pour le compte d'autres autorités en vertu de multiples lois, règlements et pratiques administratives.

Contrairement à l'enquête de sécurité, laquelle suppose une recherche active de l'information, la vérification de sécurité se limite à la consultation de bases de données existantes, sans que l'accord de l'intéressé soit demandé.

Les préoccupations du Comité permanent R concernent notamment la méthodologie des enquêtes et vérifications de sécurité, leur crédibilité ainsi que sur la charge de travail qu'elles représentent pour les services de renseignement.

### **3. PROCÉDURE**

Trois enquêtes distinctes ont donc été ouvertes concernant l'exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité par nos deux services de renseignement.

Une première demande d'explication d'ordre général a été adressée à l'Administrateur général de la Sûreté de l'État ainsi qu'au président de l'Autorité nationale de Sécurité le 17 juillet 2002.

- Le 7 août 2002, le Comité permanent R a pris l'initiative d'ouvrir une enquête générale relative à l'exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité par nos deux services de renseignement.
  - Le président du Sénat et les ministres compétents en ont été avertis respectivement le 19 et le 20 août 2002.
  - L'exécution de cette enquête a dû être postposée en raison de l'exécution d'autres enquêtes considérées comme prioritaires.
  - Une apostille a été adressée au Service d'enquêtes R le 5 décembre 2003. Celui-ci a rendu son rapport préliminaire le 26 mars 2004.

- A la suite de divers courriers qui lui ont été adressés par des firmes et entreprises privées, le Comité permanent R a pris l'initiative d'ouvrir une nouvelle enquête le 6 octobre 2004. Cette enquête concerne la manière dont le SGRS traite les demandes d'habilitations de sécurité introduites par des firmes privées.
  - *La présidente du Sénat et le ministre de la Défense nationale en ont été avisés respectivement le 11 octobre et le 15 octobre 2004.*
  - *Dans le cadre de cette enquête particulière, le Comité permanent R a rencontré les représentants des firmes plaignantes les 17 et 19 novembre 2004.*
- Enfin, le 16 décembre 2004, le Comité permanent R a pris l'initiative d'ouvrir une enquête urgente de contrôle sur la situation et le fonctionnement du service chargé des enquêtes de sécurité au SGRS.
  - La présidente du Sénat et le ministre de la Défense Nationale en ont été avertis respectivement le 17 décembre et le 21 décembre 2004.
  - Une apostille a été adressée au Service d'enquêtes R le 21 décembre 2004.
  - *Un rapport spécifique à ce sujet a été transmis au Ministre de la Défense nationale le 18 janvier 2005, à Madame la Présidente du Sénat le 19 janvier 2005.*

Le 19 janvier 2005, le Comité permanent R a décidé de joindre en un même dossier les trois enquêtes précitées et d'en dresser un rapport commun.

Celui-ci porte sur des éléments qui conditionnent la recherche du meilleur équilibre possible entre les intérêts de la personne qu'elle soit physique ou morale, et ceux de la sécurité générale.

Le présent rapport a été approuvé le 7 mars 2005. Il prend en considération des chiffres (parfois incomplets), des données partielles et d'autres éléments d'appréciation fournis par les services de renseignement concernant les années 2002 à 2004. Il est évident que la situation ici exposée est en constante évolution et que celle-ci devra faire l'objet d'une nouvelle évaluation après la mise en œuvre du projet de loi relative à la classification, aux habilitations et avis de sécurité que le gouvernement a déposé en février 2005 au Parlement.

## 4. LE CADRE LEGAL DES ENQUETES ET DES HABILITATIONS DE SECURITE.

### 4.1. La réglementation internationale.

#### 4.1.1. Les directives de sécurité de l'OTAN.

Historiquement, l'OTAN se trouve à la base des premières réglementations en matière de classification et d'enquêtes de sécurité. Celles-ci sont contenues dans un recueil de documents comprenant notamment la C-M (2002) 49 intitulée "*la sécurité dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*", ainsi que plusieurs pièces jointes, notamment :

- la pièce jointe « A » intitulée « *accord sur la sécurité des informations entre les parties au traité de l'Atlantique Nord* » dont l'article 3 dispose :
  - (1) Les Parties s'assurent que tout ressortissant qui, dans l'accomplissement de ses fonctions officielles aurait besoin d'accéder à des informations classifiées CONFIDENTIEL et au-dessus ou pourrait avoir accès à de telles informations, possède une habilitation de sécurité appropriée avant sa prise de fonction.
  - (2) *les procédures d'habilitation de sécurité doivent avoir pour but de déterminer si une personne peut, compte tenu de sa loyauté et de sa fiabilité, avoir accès à des informations classifiées sans constituer un risque inacceptable pour la sécurité.*
  - (3) *Sur demande, les Parties coopèrent avec les autres Parties en vue de l'exécution de leurs procédures de sécurité respectives.*
- la pièce jointe « B » intitulée « *principes de base et normes minimales de sécurité* » dont le point 11 dispose :
  - (11) *Des procédures de sécurité concernant le personnel sont établies afin d'évaluer si une personne peut, eu égard à sa loyauté, à la confiance qui peut lui être accordée et à sa fiabilité, être autorisée à avoir accès à des informations classifiées et à conserver ce droit d'accès sans que cela constitue un risque inacceptable du point de vue de la sécurité. Tous ceux, civils et militaires, qui ont besoin d'accéder à des informations classifiées CONFIDENTIEL ou au-delà, ou dont les tâches ou les fonctions peuvent leur donner accès à de telles informations, doivent être dûment habilités et informés avant qu'un tel accès soit autorisé. On ne peut avoir accès qu'aux informations OTAN classifiées pour lesquelles il existe un besoin d'en connaître.*

la pièce jointe « C », dont le point 9 renvoie à son tour à la "*Directive complémentaire sur la sécurité concernant le Personnel*" (document AC/35-D/2000). Cette directive seulement disponible en anglais dispose que les « *personnel security clearance* » (PSC) sont délivrées par les Autorités de sécurité ou autres autorités compétentes de chacun des pays membres. La directive énumère les critères pris en compte afin de vérifier la loyauté, la confiance et la fiabilité d'une personne. Ce document énumère également certaines conduites personnelles, traits de personnalité ainsi que des circonstances pouvant donner lieu à des soucis légitimes de sécurité. Ces critères doivent aussi être examinés dans le chef de l'épouse, des personnes cohabitantes et des proches parents de la personne sollicitant une PSC.

Chacun de ces documents pris séparément est non classifié mais le recueil de l'ensemble de ces documents est classifié « NATO diffusion restreinte ».

#### **4.1.2. Les règlements de sécurité de l'Union européenne.**

L'accès aux informations classifiées du Conseil et de la Commission de l'Union européenne n'est autorisé qu'aux personnes qui ont fait l'objet d'une enquête de sécurité. Les procédures d'habilitation de sécurité applicables aux fonctionnaires, agents et contractuels de ces institutions européennes sont déterminées par :

- la section VI du règlement de sécurité du Conseil de l'Union européenne approuvé par décision du Conseil du 19 mars 2001 (2001/264/EC - J.O. 11/04/2001 – L101) ;
- l'article 20 des dispositions de sécurité du Règlement intérieur approuvées par la Commission des communautés européennes le 29 novembre 2001 (J.O. 03/12/2001 – L 317).

Selon le règlement de sécurité du Conseil, l'enquête de sécurité est effectuée, avec le concours de la personne concernée, par les autorités nationales de sécurité compétentes de l'État membre dont la personne à autoriser est ressortissante (points 3 et 7 de la section VI).

Selon l'article 20, i) du règlement intérieur de la Commission européenne, « *l'enquête de sécurité est effectuée avec le concours de la personne concernée et à la demande du chef du bureau de sécurité de la Commission* » et « *l'administration nationale compétente aux fins de l'enquête de sécurité est celle de l'État membre dont l'intéressé(e) est ressortissant(e)* ». Selon l'annexe 1 du règlement de sécurité du Conseil de l'Union européenne, l'autorité nationale de sécurité reconnue pour la Belgique est la Direction de la Sécurité du Ministère des Affaires Étrangères.

Les enquêtes de sécurité menées sur base des dispositions précitées doivent en principe être exécutées par la Sûreté de l'État.

#### **4.1.3. Autres réglementations internationales**

D'autres obligations internationales auxquelles la Belgique a souscrit prévoient des dispositions similaires en matière de classification et d'habilitations de sécurité, notamment :

- L'accord multilatéral du 18 novembre 1969 entre les gouvernements des États membres de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol),
- La décision 2001/844/CE/CECA/Euratom du 29 novembre 2001 prise dans le cadre du traité de Rome instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom),
- le règlement relatif à l'information, les données et la propriété intellectuelle au sein de l'Agence Spatiale Européenne (ASE – ESA) ASE/C/CVL/Rules 5 (final), approuvé par le Conseil le 19 décembre 2001,
- les conventions de Vienne sur la protection physique des matières nucléaires du 3 mars 1980 et sur la sûreté nucléaire du 20 septembre 1994 ratifiée par la loi du 26 novembre 1996 (M.B. du 22 août 1997).

## 4.2. La réglementation belge

### 4.2.1. Historique

Les services de renseignement ont pendant longtemps exécuté des enquêtes de sécurité sans que cette pratique ne soit réglée par une loi<sup>5</sup>.

La première législation belge à avoir instauré un système légal de classification et d'enquêtes de sécurité fut la loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'État dans le domaine de l'énergie nucléaire<sup>6</sup>. L'arrêté royal du 14 mars 1956 relatif à l'exécution de la loi précitée fixait notamment des conditions de sécurité pour être admissible à détenir des documents ou matières classifiés et à exercer une activité dans le domaine de l'énergie nucléaire. La décision d'admissibilité était prise par le directeur de la sécurité nucléaire sur l'avis émis, après enquête, par un officier de sécurité. Ces enquêtes étaient menées par le service de la Sécurité nucléaire aujourd'hui intégré à la Sûreté de l'État.

Dans ses rapports annuels de 1995 et 1996, le Comité permanent R avait recommandé que toutes les enquêtes de sécurité pour l'octroi des habilitations de sécurité soient globalement réglées par une loi. Il convenait en effet qu'en cette matière, la Belgique se conforme aux exigences de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il fallait notamment donner aux personnes concernées l'occasion de s'expliquer et de se défendre en cas de décision négative de l'Autorité de sécurité.

### 4.2.2. Cadre légal et réglementaire actuel

Actuellement, sur le plan fédéral belge, le cadre légal de toutes les enquêtes et habilitations de sécurité, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire<sup>7</sup>, est fixé par :

- la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité,
- la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité,
- l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution la loi précitée du 11 décembre 1998.

Ces dispositions confirment la Sûreté de l'Etat (article 7, 2°) et le SGRS (article 11, § 1<sup>er</sup>, 4°) dans leur mission d'effectuer les enquêtes de sécurité « conformément aux directives du Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité ».

La Sûreté de l'État exerce une compétence générale pour toutes les enquêtes de sécurité relatives aux personnes physiques et morales pour qui une habilitation de sécurité est nécessaire dans le secteur civil, national ou international, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire.

<sup>5</sup> Comité permanent R, rapport d'activités 1995, p. 112 et suiv.

<sup>6</sup> Cette loi fut abrogée par la loi du 2 avril 2003 modifiant la loi du 15 avril 1994, « relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, et réglant le transfert de certains agents du Service de la Sûreté de l'État dans le domaine de l'énergie nucléaire ».

<sup>7</sup> L'article 13 de la loi du 15 avril 1994 précitée indique que les dispositions de cette loi et ses arrêtés d'exécution dérogent, pour les matières nucléaires, à la loi du 11 décembre 1998, à l'exception de ce qui concerne les habilitations de sécurité.

La compétence du SGRS est résiduaire : il effectue les enquêtes de sécurité seulement pour les militaires et toute autre personne physique et morale pour qui une habilitation de sécurité est nécessaire pour la Défense nationale, l'OTAN, le SHAPE, l'Eurocorps et l'UEO.

A l'issue de l'enquête de sécurité, une autorité de sécurité statue par décision motivée sur l'octroi de l'habilitation requise, sur base du rapport d'enquête qui lui est soumis par le service de renseignement qui y a procédé.

L'autorité de sécurité compétente par principe est l'Autorité nationale de sécurité (A.N.S.), organe collégial présidé par le directeur général du ministère des Affaires étrangères.

Par dérogation à cette compétence générale, l'administrateur général de la Sûreté de l'État et le chef du SGRS exercent la compétence d'autorité de sécurité, chacun pour les membres du personnel du service de renseignement qu'il dirige. Le SGRS l'exécute aussi pour le personnel du SPF – Défense.

Les agents des Services extérieurs de la Sûreté de l'État et les membres du Service général du renseignement et de la sécurité, chargés d'effectuer les enquêtes de sécurité, sont désignés respectivement par le Ministre de la Justice, sur la proposition de l'administrateur général de la Sûreté de l'État, et par le ministre de la Défense nationale sur proposition du chef du Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées.

Ces agents reçoivent, lors de leur désignation, une carte de légitimation, dont le modèle est fixé par le Ministre compétent. Cette carte ne peut être utilisée que dans le cadre des enquêtes de sécurité. Elle doit être immédiatement restituée à l'autorité qui l'a délivrée lorsque la désignation a pris fin.

L'ampleur de l'enquête de sécurité varie en fonction du niveau de l'habilitation de sécurité requise et est déterminée, pour chaque niveau, par le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité. Elle ne peut en tout cas nécessiter des pouvoirs d'investigations autres que ceux prévus par la loi.

La décision du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité est communiquée uniquement aux agents et membres des services de renseignement et de sécurité, à l'autorité de sécurité ainsi qu'au Comité permanent R.

Il existe une directive confidentielle du 16 février 2000 par laquelle le Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité fixe l'ampleur des enquêtes de sécurité. Cette directive a été adressé au Comité permanent R le 11 mai 2000.

#### **4.2.3. Projets pour une nouvelle réglementation.**

Le 7 février 2005, le gouvernement a déposé au Parlement deux projets de lois :

- L'un modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, celle-ci étant renommée « loi relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité » ;
- L'autre modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitation de sécurité <sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Chambre des représentants, DOC 1598/001 et 1599/001, 7 février 2005.

Ces deux projets ont pour objectif respectivement de donner une base légale plus explicite et plus complète aux vérifications de sécurité opérées par les services de renseignement et de police et d'instaurer au profit des citoyens un recours juridictionnel effectif à l'encontre des avis négatifs délivrés par ces services.

Ces projets visent à répondre aux recommandations formulées par le Comité permanent R, notamment dans son rapport annuel d'activités pour l'année 2003, approuvé le 18 juin 2004 par les Commissions parlementaires de suivi des Comités P et R.

## **5. CONSTATATIONS**

### **5.1. Les problèmes abordés dans ce rapport d'enquête sont :**

- *La manière générale dont les services de renseignement effectuent les enquêtes et vérifications de sécurité ;*
- *Les retards de traitement des demandes d'habilitation et de vérification de sécurité ;*
- *La situation et le fonctionnement de la section « sécurité » du SGRS à la fin du détachement d'agents de la police fédérale dans ce service le 31 décembre 2004,*
- *Les cas de refus d'habilitation de sécurité à de jeunes militaires en raison de motifs survenus avant leur engagement dans les forces armées,*
- *L'octroi et le renouvellement des habilitations de sécurité industrielle pour les firmes privées,*
- *L'octroi et le renouvellement des habilitations de sécurité individuelles pour des personnes dont le conjoint ou le partenaire est originaire d'un pays étranger dans lequel il est impossible ou difficile d'effectuer une enquête de sécurité.*

### **5.2. La manière générale dont les services de renseignement effectuent les enquêtes et vérifications de sécurité.**

Un questionnaire a été adressé aux deux services de renseignement en vue d'établir une vue aussi exacte que possible de la charge de travail que cette mission représente pour eux.

Ce questionnaire portait sur le nombre annuel d'enquêtes, de vérifications et de décisions rendues, sur le schéma classique d'une enquête ou d'une vérification de sécurité, sur les effectifs en personnel chargés d'y procéder, sur les techniques utilisées, les difficultés rencontrées, etc.

Cette enquête visait à fournir au Comité permanent R des statistiques globales concernant le nombre d'enquêtes de sécurité, le nombre de décisions de refus ou de retrait et de tirer des conclusions sur la signification de la quantité réduite des recours.

### 5.2.1. La Sûreté de l'État.

Les statistiques que la Sûreté de l'État a fournies au Comité permanent R sont partielles, approximatives et peu précises. Afin d'avoir un meilleur aperçu de l'évolution du nombre d'enquêtes, une cellule statistique a été créée au sein du service. Cette section n'a cependant fonctionné que pendant six mois. Elle fut supprimée faute d'avoir pu rassembler des données significatives et par manque de personnel.

- Les **enquêtes de sécurité** proprement dites : c'est-à-dire les enquêtes effectuées en application de la loi du 11 décembre 1998 en vue de donner accès à des informations classifiées dans une administration belge (à l'exception des militaires et des agents civils de la Défense nationale), dans une installation nucléaire ou dans une organisation internationale et pour qui une habilitation de sécurité est nécessaire.

Le nombre d'enquêtes de sécurité que la Sûreté de l'État déclare avoir terminées au cours de ces dernières années est de :

ENQUÊTES DE SÉCURITÉ	2002	2003	2004
À la demande de l'ANS	2562	4123	3000
Personnel de la Sûreté de l'État	91	39	*
<b>TOTAUX</b>	<b>2653</b>	<b>4162</b>	<b>3000</b>

\* = chiffre non fourni.

- Dans ce cadre, la Sûreté de l'État communique également à d'autres services (SGRS et services de renseignement ou de sécurité étrangers) des renseignements en sa possession sans effectuer elle-même d'enquête.

VÉRIFICATIONS POUR D'AUTRES SERVICES	2002	2003	2004
SGRS	19222	13916	8709
services de renseignement étrangers	1627	1203	1583
Organisations internationales (OTAN, UE, etc.)	1101	2137	1661
<b>TOTAUX</b>	<b>21950</b>	<b>17256</b>	<b>13957</b>

Aucune statistique n'est tenue sur le nombre de refus ou de non renouvellement d'habilitations de sécurité par l'ANS. Une estimation très approximative du nombre de décisions négatives situe ce chiffre entre 1 et 2 % des décisions rendues.

La législation sur la classification et les habilitations de sécurité, ainsi que l'existence d'un organe de recours, ont eu des conséquences sur l'étendue des enquêtes, le développement des sources légales d'information, de même que la motivation des décisions relatives aux habilitations.

Avant de refuser une habilitation, l'autorité de sécurité prescrit quelquefois un complément d'enquête ou un entretien avec la personne concernée. Il lui arrive aussi de suspendre sa décision en cas de procédure judiciaire en cours ou d'accorder une habilitation pour une durée plus courte que le délai normal de 5 ans ou encore d'inviter l'officier de sécurité compétent à adresser un avertissement ou des recommandations à l'intéressé. Le refus ou le retrait d'habilitation est une décision mûrement réfléchie, selon la Sûreté de l'État.

- La Sûreté de l'État effectue aussi de simples **vérifications de sécurité**, seule ou avec le Parquet, la Police fédérale ou d'autres services, pour le compte de diverses autorités publiques. Ces tâches trouvent leur fondement dans d'autres lois et règlements qui confient des missions particulières à la Sûreté de l'État. Contrairement aux enquêtes de sécurité qui supposent une recherche active de l'information, les vérifications de sécurité se limitent à la consultation des bases de données existantes auprès des services de police et de renseignement. Contrairement aux enquêtes de sécurité, les simples vérifications ne requièrent pas l'accord préalable de l'intéressé. Ces vérifications ont pour objet :
  - soit de garantir la sécurité publique dans les lieux ou lors d'événements déterminés en subordonnant l'accès à une autorisation préalable ;
  - soit, pour des motifs de sécurité publique et de Sûreté de l'État, de s'assurer que les conditions particulières auxquelles l'État estime devoir soumettre l'accès à une profession (détectives privés, armuriers, sociétés et agents de gardiennage), l'exercice d'une fonction, voire la reconnaissance d'un droit ou l'octroi d'une faveur (la nationalité belge selon qu'elle est conférée par le pouvoir judiciaire ou accordée par le législateur) sont remplies.

AUTRES VÉRIFICATIONS DE SÉCURITÉ	2002	2003	2004
Octroi de visas	**	**	**
Personnel des installations nucléaires	8363	23353	18128
Interprètes auprès des tribunaux, Office des étrangers, C.G.R.A.	100	90	*
Détectives privés	196	289	281
Agents et sociétés de gardiennage	305	295	
Badges d'identification sur les aéroports	6000	6000	8400
Législations diverses sur les étrangers	1500	1500	*
Législations diverses sur les armes	2200	1883	*
Naturalisations et options de nationalité	38510	36391	29745
<b>TOTAUX</b>	<b>57174</b>	<b>69801</b>	<b>56554</b>

\* = chiffre non fourni.

\*\* = plusieurs milliers par an (sans autre précision)

Ces chiffres indiquent donc une forte augmentation entre 2002 et 2003 du nombre d'enquêtes et de vérifications effectuées dans le cadre de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, surtout dans le domaine des installations nucléaires.

Le nombre de vérifications de sécurité liées à d'autres matières telles que la législation sur les armes, sur les étrangers, sur les sociétés de gardiennage, sur les détectives privés, etc. reste à peu près constant quoique très élevé, surtout pour l'octroi de visas et de la nationalité belge.

Aucune statistique n'est tenue sur le nombre de cas signalés connus dans la base de données de la Sûreté de l'État. Une estimation très approximative du nombre de cas signalés connus situe ce chiffre entre 2 et 3 % des vérifications effectuées.

Le nombre actuel d'agents affectés à l'exécution des enquêtes de sécurité n'a pas encore été communiqué au Comité permanent R. D'après les données qui sont en sa possession, ce nombre était de 17 dans les services extérieurs au cours de l'année 2001.

### 5.2.2. Le SGRS

Les statistiques fournies par le SGRS sont un peu plus précises que celles fournies par la Sûreté de l'État en ce qui concerne les **enquêtes de sécurité** proprement dites.

- Le nombre d'enquêtes que le SGRS déclare avoir effectué au cours de ces deux dernières années est de :

ENQUÊTES DE SÉCURITÉ INDIVIDUELLES	2002	2003	2004
Au niveau confidentiel	1103	1631	*
Au niveau secret	6274	6746	*
Au niveau très secret	755	876	*
<b>Enquêtes de sécurité sur des firmes</b>	70	88	*
<b>TOTAUX</b>	8202	9341	*

\* = chiffres non fournis.

Le nombre de décisions défavorables (refus, retraits et limitations soit dans la durée, soit dans le niveau) pour l'octroi d'une habilitation de sécurité est donné comme suit :

	2002	2003	2004
Décisions défavorables	52	44	*
En pourcentages	0,63 %	0,47 %	

\* = chiffre non fourni.

Comme on le verra plus loin (point 5.4.5.), dans le cadre d'une restructuration au sein de la Défense nationale et d'une simplification des procédures, le SGRS a été prié en août 2003 de formuler des propositions en vue de diminuer sensiblement le nombre d'enquêtes de sécurité. Selon les instructions du ministre de la Défense nationale, la diminution linéaire du nombre d'enquêtes devait atteindre au cours de l'année 2004 : 30 % pour le niveau « très secret », 15 % le niveau « secret » et 15 % pour le niveau « confidentiel ».

Les décisions de recours n'ont pas d'influence proprement dite sur la manière d'exécuter les enquêtes. Toutefois, en fonction de certaines questions posées par le Comité permanent R, certains points sont davantage approfondis. Les décisions, quant à elles, sont prises sur base d'une série de critères prédéterminés en accord avec la Sûreté de l'État et avalisés par les autorités.

Toutefois, la jurisprudence du Comité permanent R a une influence sur les décisions en ce qu'il semble inutile au SGRS de prendre systématiquement des décisions dont il peut attendre qu'elles seront annulées ou modifiées par l'organe de recours.

Le SGRS procède quelquefois à l'interview de la personne intéressée afin d'éclaircir l'un ou l'autre point incertain de sa situation ou quand des éléments d'enquête donnent à penser que l'autorité de décision pourrait refuser ou limiter l'habilitation de sécurité.

Le SGRS effectue aussi des **vérifications de sécurité**. Celles-ci ont pour but de vérifier les données du casier judiciaire et de la documentation automatisée des services de police en vue d'octroyer l'autorisation d'accès à certaines installations à des personnes qui doivent y avoir un accès temporaire ou limité, la plupart du temps pour des travaux d'entretien ou de réparation.

Il y a environ 2000 vérifications de sécurité par an. Il n'est pas possible de déterminer le nombre exact de demandes mais il y a peu de refus selon le SGRS. Ces vérifications n'ont pas de base légale, elles sont faites en fonction d'un règlement de sécurité militaire.

La problématique du nombre d'agents affectés à l'exécution des enquêtes de sécurité est examiné au point 5.4. du présent rapport.

### **5.3. Les retards dans le traitement des demandes d'habilitations de sécurité et autres vérifications de sécurité.**

Ce problème a été porté à la connaissance du Comité permanent R au cours de l'année 2002. Les réponses adressées aux demandes d'informations reçues de services correspondants étrangers connaîtraient également d'importants retards.

#### **5.3.1. Généralités.**

Questionnés à ce sujet, l'administrateur général de la Sûreté de l'État et le président de l'Autorité nationale de sécurité ont reconnu le problème et apporté, en substance, les éléments de réponses suivants :

- Les retards de traitement sont reconnus : au 1<sup>er</sup> août 2002, ils concernaient environ 680 personnes pour lesquelles les délais d'enquête dépassaient six mois. Au 1<sup>er</sup> mars 2004, ces retards touchaient 2.210 personnes parmi lesquelles 382 attendaient depuis plus de un an.

Fin 2004, le service a déclaré être à jour en ce qui concernait les vérifications de sécurité. Toutefois, en matière de naturalisations et d'options de nationalité, 1788 identités restaient encore à vérifier.

- Ces retards sont la conséquence d'une hausse très importante des demandes d'habilitations de sécurité survenue après les attentats du 11 septembre 2001. De plus en plus d'organismes et d'entreprises, principalement dans la province d'Anvers et le secteur nucléaire (+/- 70 % des demandes), ont été sensibilisées aux problèmes de sécurité. Entre l'année 2000 et l'année 2002, le nombre de demandes a quadruplé (passant de 1040 à 4137), surtout pour les enquêtes du niveau « confidentiel ».
- Ces événements ont aussi entraîné une hausse des simples vérifications de sécurité pour l'accès à certains endroits classifiés.
- Le cadre du personnel des services de renseignement chargé d'effectuer les enquêtes de sécurité n'est ni complet, ni adapté aux nouvelles charges de travail. Ainsi, au cours de l'année 2004, le personnel du service interne de la Sûreté de l'État chargé des enquêtes de sécurité est passé de cinq à deux personnes à la suite de maladies de longues durées. Ce personnel absent n'a pas pu être remplacé immédiatement. Le cadre du personnel du SGRS a également été diminué (voir point 5.4.3.).
- Au cours des années 2003 et 2004, des mesures pragmatiques ont été envisagées au sein de l'Autorité nationale de sécurité afin de remédier à cette situation sans modifier la législation. Ces mesures consistent notamment :
  - A améliorer la collaboration entre la Sûreté de l'État et le SGRS, surtout à propos du personnel des ambassades de Belgique à l'étranger ;
  - A assouplir la procédure d'habilitation au niveau « confidentiel »,
- A prolonger la durée de validité des habilitations de sécurité des niveaux « secret » et « confidentiel », la faisant passer de cinq à dix ans comme dans d'autres pays de l'Union européenne ou de l'OTAN; une modification de l'article 26 de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité serait nécessaire pour la mise en œuvre de cette mesure.
- A recourir davantage aux moyens électroniques de communication pour recueillir les données utiles aux enquêtes de sécurité, notamment les extraits de casiers judiciaires. Seules les données suivantes seraient encore recueillies sur un support papier :
  - La signature marquant l'accord des personnes concernées par l'enquête ;
  - Certaines données confidentielles concernant les personnes qui font l'objet de l'enquête.

Le Comité permanent R a questionné la Sûreté de l'État et l'ANS sur la mise en œuvre effective de ces mesures. Il en sera rendu compte dans un rapport ultérieur du Comité permanent R.

### **5.3.2. Les mesures prises à la Sûreté de l'État.**

Les mesures que l'Administrateur général de la Sûreté de l'État déclare avoir prises pour alléger la charge de travail de son service en matière d'enquêtes de sécurité sont les suivantes.

- Une simplification des procédures a été mise en place dès l'année 2003 ; principalement par la possibilité de répondre à une demande par un cachet « rien à signaler » lorsque les différentes rubriques de l'enquête de sécurité ne contenaient rien de défavorable.
- Un groupe de travail composé de juristes de la Sûreté de l'État et du SGRS a été mis sur pied afin d'examiner comment alléger certaines procédures sur l'exemple de ce que pratiquent certains services de sécurité étrangers.
- En décembre 2004, un bureau d'étude privé a été chargé de formuler des propositions d'assouplissement de la procédure en ayant davantage recours aux moyens électroniques de communication. Selon l'Administrateur général de la Sûreté de l'État, « *étant donné les contraintes budgétaires et les problèmes de compatibilité des réseaux informatiques, l'installation d'un tel système, s'il est accepté, prendra un certain temps.* »
- En décembre 2004, il a été décidé de réorganiser les services extérieurs chargés des enquêtes de sécurité pendant une période test de six mois.

Pendant cette période, les enquêtes de sécurité à effectuer dans les provinces d'Anvers, du Brabant, de Liège et du Luxembourg seront confiées à la section de Bruxelles. Les inspecteurs disposent chacun d'un ordinateur portable, d'un GSM et d'une voiture de service pour leur permettre de commencer leurs enquêtes à partir de leur domicile, à charge pour eux de passer à intervalles réguliers à Bruxelles pour rendre compte de leurs missions. Ce système devrait permettre une sérieuse économie de temps ; il sera étendu à tout le pays s'il fait ses preuves déclare l'Administrateur général de la SE.

- Dans le cadre des propositions budgétaires pour 2005, la Sûreté de l'État a demandé une extension de cadre pour l'accomplissement des enquêtes de sécurité ; celle-ci n'a pas été accordée. Une nouvelle demande sera introduite pour le budget de l'année 2006.

### **5.3.3. Les mesures prises au SGRS.**

Ce sujet a fait l'objet d'une enquête spécifique dont le rapport est repris au point 5.4. ci-après.

## **5.4. La situation et le fonctionnement de la section « sécurité » du SGRS après la fin du détachement d'agents de la police fédérale dans ce service.**

Ce point a fait l'objet d'une enquête urgente et d'un rapport séparé adressé au ministre de la Défense nationale le 18 janvier 2005 et à la Présidence du Sénat le 19 janvier 2005.

### **5.4.1. L'intérêt parlementaire**

Le Comité permanent R a connaissance de deux questions parlementaires posées sur ce sujet spécifique.

- Déjà au début de l'année 1994, le député Platteau se faisait l'écho de certaines inquiétudes au sujet de la suppression possible de la section de la Gendarmerie au SGRS<sup>9</sup>.
- Le 22 décembre 2004, le sénateur Vandenberghe, membre de la commission d'accompagnement du Comité, a interpellé les ministres de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense nationale sur « le changement de personnel au sein du service de renseignement militaire ». Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a répondu à cette interpellation<sup>10</sup>.

#### **5.4.2. Le cadre légal de la mission.**

L'article 18 alinéa 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité prévoit que les membres du SGRS, chargés d'effectuer les enquêtes de sécurité, sont désignés par le Ministre de la Défense nationale sur proposition du chef du Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées. Ceux-ci reçoivent, lors de leur désignation, une carte de légitimation, dont le modèle est fixé par le Ministre compétent. Cette carte ne peut être utilisée que dans le cadre des enquêtes de sécurité. Elle doit être immédiatement restituée à l'autorité qui l'a délivrée lorsque la désignation a pris fin.

Un arrêté ministériel du 6 juin 2000<sup>11</sup> pris en application de l'article 18 de la loi précitée du 11 décembre 1998 stipule en son article 2 que « *les membres du service général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées chargés d'effectuer les enquêtes de sécurité visées à l'article 18 alinéa 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité sont les membres du personnel du Détachement « Enquêtes de sécurité » de ce service* ». Le Comité permanent R se pose la question de savoir si cette désignation globale et anonyme est conforme au prescrit de l'article 18 alinéa 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité.

Un autre arrêté royal du 6 juin 2000<sup>12</sup> établit le modèle de carte de légitimation des agents du SGRS chargés d'effectuer les enquêtes de sécurité.

#### **5.4.3. Le détachement de gendarmerie au service « enquêtes de sécurité » du SGRS**

Depuis l'année 1938 un détachement de gendarmerie était affecté au Service de sécurité militaire du SGRS (Det Gd/SGR). Ce détachement était dirigé par un officier de la Gendarmerie, puis par un commissaire de la Police fédérale. La plupart des membres de ce détachement étaient d'anciens membres de la BSR choisis aux termes d'une rigoureuse procédure de sélection comprenant une enquête de sécurité.

Cette cinquantaine de gendarmes affectés au SGRS restaient soumis au statut de la gendarmerie tout en travaillant sous la responsabilité opérationnelle du SGRS. Leur statut était réglé par :

<sup>9</sup> Question n° 687 du 26 janvier 1994 sur le détachement de gendarmerie au SDRA – questions et réponses – Chambre des représentants (N° 96) – 1993 – 1994.

<sup>10</sup> Question N° 3-507, annales – 3-90 disponible sur <http://www.senate.be/crv/>

<sup>11</sup> M.B. du 12.07.2000 p.p. 24411 et 24412

<sup>12</sup> M.B. du 12.07.2000 p.p. 24412 à 24414

- la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie (modifiée en dernier lieu par la loi du 20 décembre 1995);
- la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie (modifiée par la loi du 9 décembre 1994).

Les gendarmes du SGRS étaient les seuls membres de ce service à posséder la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du Procureur du Roi, et d'agent de police judiciaire. Cette qualité permettait aux intéressés d'avoir accès à certaines données à caractère judiciaire dans l'exercice de leur mission de sécurité.

Une disposition du chapitre V de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie (Rapports avec l'autorité militaire) pouvait justifier l'assistance qu'accordait la gendarmerie aux forces armées. L'article 58 disposait en effet : *“la gendarmerie informe, par rapport spécial, les autorités militaires territoriales de tout ce qui peut porter atteinte à la sûreté des forces armées, de toute propagande incitant les militaires à l'indiscipline, de même que des incidents auxquels ceux-ci sont mêlés”*.

Les deux lois précitées ont été modifiées par la loi du 18 juillet 1991 (M.B. du 26 juillet 1991) sur la démilitarisation de la gendarmerie. Suite à cette démilitarisation, un protocole d'accord a été conclu le 19 décembre 1991 entre les ministres de l'Intérieur et de la Défense nationale. Ledit protocole visait à poursuivre une certaine collaboration entre les forces armées et la gendarmerie et notamment, maintenir un détachement de gendarmes au SGRS.

La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, a complètement changé le statut de ce personnel : ils sont devenus des membres de la police fédérale. Ainsi s'est posée la question du maintien de policiers dans un service de renseignement.

Les coûts annuels du personnel de la Police fédérale rattaché au SGRS étaient entièrement supportés par le budget de l'Intérieur tandis que les autres coûts de fonctionnement et d'investissement du détachement étaient à charge de la Défense nationale.

#### **5.4.4. La fin du détachement de la Police fédérale au SGRS.**

Le protocole du 18 juillet 1991 devait en principe rester en vigueur jusqu'au 31 décembre 1995 mais dans les faits, il est resté d'application bien après cette date sans être jamais officiellement prorogé. Des discussions furent pourtant menées entre les deux ministères en vue d'adapter et de réorganiser la collaboration de la gendarmerie avec les forces armées. En 1994, le ministre de l'Intérieur indiquait que *« la structure et les missions du SGRS/S, en général, et de la section gendarmerie SGRS/Gd, en particulier, pourraient être influencées par l'exécution éventuelle du plan de Pentecôte du gouvernement, lequel visait à élaborer un projet de loi relative aux services de renseignements<sup>13</sup> »*.

En 1997, le Comité permanent R notait que l'avenir du détachement de gendarmerie au SGRS était incertain <sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Question n° 687 de Monsieur Platteau (CVP) du 26 janvier 1994 (Chambre) sur le détachement de gendarmerie au SDRA.

<sup>14</sup> Rapport d'activités 1997, annexe : les statuts des membres du personnel du SGR.

Au cours de l'année 1999 un projet de « *protocole d'accord entre le Ministre de la Défense Nationale et le Ministre de l'intérieur relatif au détachement de la gendarmerie (police fédérale) auprès du Service général de Renseignement et de Sécurité des Forces armées* » prévoyait en son article 1<sup>er</sup> que le détachement de 45 membres du personnel de la gendarmerie (devenue police fédérale) auprès du SGR des Forces armées prendrait fin le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

L'article 3 de ce document disposait quant à lui qu' « *à compter de cette date et pour une période de 5 ans (31.12.2005), ils seront mis à la disposition du Service général de Renseignement et de Sécurité, le temps que celui-ci organise le recrutement et la formation du personnel pour les remplacer. Pendant les 3 premières années de cette période, le remplacement de ces policiers fédéraux se fera automatiquement. Ensuite, il se fera après analyse des besoins réels engendrés par cette situation particulière* ». Selon ce document, le détachement des policiers fédéraux devait donc définitivement prendre fin à la date du 31 décembre 2005.

Ce projet de protocole d'accord n'a jamais été signé par les ministres concernés. Ce texte ne s'inscrivait pas dans la perspective des objectifs du gouvernement de réduire à la fois le budget et le personnel de la Défense nationale.

Il ressort pourtant de l'ensemble des notes internes du SGRS/S, ainsi que du courrier que ce service a échangé sur ce sujet avec les responsables de la Police fédérale au cours des années 2002 à 2004, que le 31 décembre 2005 était bien la date communément envisagée pour la fin du détachement.

Dans l'esprit de l'ensemble des responsables tant du SGRS que de la Police fédérale, il semblait donc acquis que le délai ultime du détachement était fixé au 31 décembre 2005 et non pas le 31 décembre 2004. Le SGRS espérait alors pouvoir assurer la transition sans heurt.

Au cours des années 2002 et 2003, le SGRS fut invité par le ministre de la Défense nationale et la hiérarchie militaire à proposer des solutions afin d'assurer la continuité des enquêtes de sécurité en cas de diminution du personnel de ce service.

Toutes les solutions proposées en ce sens par le SGRS considéraient la date du 31 décembre 2005 comme celle de la fin du détachement des membres de la police fédérale. A plusieurs reprises, le Chef du SGRS, le Général Major Michaux, exprima pourtant son souhait de continuer à travailler « à long terme » avec les policiers fédéraux eu égard à leur efficacité et à leurs nombreux contacts spécifiques et ce, en termes non équivoques : « *je demande qu'il soit mis sur pied concrètement et légalement un détachement permanent d'un nombre à déterminer de policiers fédéraux au SGRS afin de permettre à mon service d'effectuer au mieux sa mission d'octroi des habilitations de sécurité* ».

Le chef du SGRS-S proposa aussi de maintenir les policiers fédéraux au sein du SGRS jusqu'à leur pension afin de gagner du temps d'une part et de répondre aux préoccupations des policiers plus âgés qui se posaient des questions quant à leur rentabilité s'ils devaient réintégrer la police fédérale.

Le Général Major Michaux défendit ce point de vue jusqu'à ce qu'il fût désigné à d'autres fonctions au sein des Forces armées et remplacé par le Vice-Amiral Hellemans.

Les 30 et 31 mars 2004, le Conseil des Ministres décida d'élargir certains cadres de la Police Fédérale.

Le 10 novembre 2004, en exécution de cette décision, le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité a adopté diverses mesures parmi lesquelles la fin du détachement des 37 policiers fédéraux encore en service à cette date auprès du SGRS-S et ce, dès le 31 décembre 2004. Le Comité permanent R fut avisé de cette décision le 20 décembre 2004.

Suite à la fermeture du Quartier d'Evere entre les fêtes de fin d'année, la cessation réelle des activités de détachement de police fédérale a eu lieu le 22 décembre 2004.

#### **5.4.5. Les mesures prises pour assurer la continuité du service.**

##### **A. La création d'un nouveau contingent d'officiers et de sous-officiers chargés d'effectuer les enquêtes de sécurité.**

Dans sa lettre du 21 décembre 2004, le Ministre de la Défense nationale a informé le Comité permanent R de sa décision : étant donné le départ des policiers fédéraux le 31 décembre 2004, la Division Sécurité venait de procéder à une réorganisation en mettant sur pied une unité composée de militaires pour effectuer les enquêtes de sécurité dans le futur.

Répondant à l'interpellation du sénateur Vandenberghe, le ministre Demotte a apporté les précisions suivantes<sup>15</sup> :

- Les 36 agents de la police fédérale en partance du SGRS seront remplacés par 2 officiers et 32 sous-officiers d'élite pour effectuer les enquêtes de sécurité.
- Pendant la période de formation de ces agents, la continuité du service « sécurité » sera assurée par six sous-officiers, renforcés par une quarantaine d'officiers de réserve ayant dans la vie civile la qualité de commissaire ou d'inspecteur de police.

#### **Constatations du Comité permanent R.**

Dans la perspective d'un départ des agents de la police fédérale le 31 décembre 2005, le SGRS espérait pouvoir assurer une transition sans heurt.

Ainsi, un document adressé le 6 mars 2002 au Ministre de la Défense nationale insistait déjà sur l'urgence de disposer au plus vite d'un nouveau statut pour les agents civils du SGRS. Cette urgence était justifiée par la perspective de remplacer les policiers par de nouveaux agents civils à recruter avant le 31 décembre 2005.

Le 16 décembre 2002, le SGRS sollicite l'autorisation de recruter 19 agents civils statutaires au cours de l'année 2003 et 17 en 2004. Cette demande fut officiellement confirmée dans un document du 13 janvier 2003 que le Chef du SGRS adressa à la Direction générale, département des ressources humaines, de la Défense nationale. Le Général Major Michaux insistait à nouveau sur l'urgence dans le traitement de cette affaire d'une part et sur le fait que cette solution ne pouvait en aucun cas affecter le dossier relatif au statut du personnel civil, alors en cours d'élaboration, d'autre part.

---

<sup>15</sup> Question N° 3-507, 22/12/2004 - annales – 3-90 disponible sur <http://www.senate.be/crv/>

Les perspectives de voir cette solution aboutir, de même que celles de pouvoir conserver les membres de la police fédérale dans le service au delà du 31 décembre 2005 disparurent définitivement en août 2003, date à laquelle le SGRS fut invité par le ministre de la Défense nationale à proposer d'autres solutions internes, sans pouvoir espérer le recrutement de nouveaux agents et sans espérer une augmentation de son budget.

Cette option était celle de la déclaration gouvernementale pour la modernisation des Forces armées 2000 – 2015, laquelle fut confirmée par le plan directeur de la Défense rendu public par le Premier ministre et par le Ministre de la Défense nationale le 3 décembre 2003. L'objectif du gouvernement étant de réduire progressivement à 35.000 unités le personnel civil et militaire de la Défense nationale, ce plan directeur prévoit de favoriser la mobilité interne et externe de ce personnel. Les suppressions progressives de fonctions devant s'effectuer prioritairement dans les tâches administratives et d'appui. Par ailleurs, « *Étant donné le contexte économique actuel, le budget de la Défense ne pourra compter sur une quelconque croissance dans les années à venir* » précise le plan.

C'est alors que le colonel responsable du SGRS/S proposa de charger un contingent de militaires de ce service d'effectuer les enquêtes de sécurité. La formation de ces militaires devait avoir lieu au cours de l'année 2005, année de transition (voir point 5.3.2.)

Selon l'auteur de cette proposition, le personnel du service de la sécurité industrielle du SGRS (SGRS-S/MIS) était le plus apte vu ses capacités de travail et de discrétion d'une part, son expérience des enquêtes lors d'incidents de sécurité, d'autre part.

Cette solution n'était applicable que dans la mesure où elle serait couplée à une réduction drastique du nombre d'enquêtes de sécurité (voir point 5.3.3.).

Depuis le 30 septembre 2004, une équipe de six adjudants, venant de la section « sécurité industrielle » du SGRS (SGRS-S/MIS), est déjà affectée à l'exécution des enquêtes de sécurité. Cette section a donc vu son cadre passer de 47 à 24 agents. Cette situation ne devrait évidemment pas être sans conséquence sur la charge et les méthodes de travail de la cette section SGRS-S/MIS. Le principe des visites de contrôle imprévisibles ou de consultation devrait être revu et adapté.

Ces nouveaux enquêteurs n'ont pas été désignés nommément par Arrêté ministériel puisque l'arrêté ministériel du 6 juin 2000<sup>16</sup> stipule en son article 2 que « *les membres du service général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées chargés d'effectuer les enquêtes de sécurité visés à l'article 18 alinéa 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité sont les membres du personnel du Détachement « Enquêtes de sécurité » de ce service* ».

A partir du 1er janvier 2005, il est prévu qu'une première quinzaine de policiers fédéraux, officiers de réserve, soient temporairement affectés au SGRS dans le cadre d'un rappel déjà programmé afin d'effectuer les enquêtes de sécurité. Au total, une quarantaine de policiers devrait être concernés par ces rappels. Ceux-ci ne seront pas rappelés ensemble au même moment dans le service. Ils s'y succéderont par équipes d'environ quinze à dix-sept personnes au fur et à mesure des besoins pendant la période de formation des nouveaux enquêteurs.

Cette option est, elle aussi, conforme au Plan directeur de la Défense qui prévoit que des réservistes soient désormais engagés en vue de compléter les unités d'active.

---

<sup>16</sup> M.B. du 12.07.2000 p.p. 24411 et 24412 – annexe 16

Le Comité permanent R ignore à ce jour de quelle manière ces policiers fédéraux, officiers de réserve, seront désignés par arrêté ministériel (nominativement ou globalement) pour satisfaire au prescrit de l'article 18 alinéa 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité.

### **B. Formation des nouveaux agents.**

Répondant à l'interpellation du sénateur Vandenberghe, le ministre Demotte a déclaré qu'au cours du premier trimestre 2005, les 34 militaires chargés de remplacer les membres de la police fédérale recevraient une formation spécifique selon leur rôle linguistique<sup>17</sup>.

Parmi les six adjudants affectés aux enquêtes de sécurité depuis le 30 septembre 2004, certains en ont déjà effectué en Allemagne. Ces derniers bénéficient donc d'une expérience en la matière. Les autres ont été brièvement briefés.

La formation des nouveaux enquêteurs aura lieu dans deux écoles régionales de police. Les francophones doivent entamer leur formation à Jurbise le 10 janvier 2005 et les néerlandophones à Anvers le 2 février. Cette formation, à charge du budget de la Défense nationale, comporte 320 heures de cours dispensés pendant une dizaine de semaines.

### **Constatations du Comité permanent R.**

Le projet de protocole d'accord de 1999 stipulait qu'à partir du 1er janvier 2001 les policiers fédéraux resteraient à la disposition du SGRS le temps que ce service organise le recrutement et la formation de nouveaux enquêteurs appelés à remplacer les policiers.

Un projet de calendrier de formation et de stage fut d'ailleurs établi au cours des années 2002 et 2003 en vue de rendre les nouveaux agents opérationnels pour le 1 janvier 2006. Ainsi une fiche de travail du 7 janvier 2003 adressée au chef du SGRS, établissait un calendrier de formation alternant cours théoriques et stages pratiques au cours des années 2004 et 2005 et dont l'aboutissement était prévu pour le 31 décembre 2005.

Les matières enseignées par les écoles de police sont notamment :

- approche du droit pénal et de la procédure,
- approche de l'organisation judiciaire et administrative de la Belgique,
- cadre légal des enquêtes de sécurité,
- approche de la police et de la sûreté de l'État,
- information et renseignement,
- techniques d'enquête de sécurité, d'interview, d'évaluation.

Suite à la décision prise par le Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité, le SGRS-S se trouve dans une situation d'urgence particulière puisque sa période d'adaptation ne correspond pas à celle escomptée.

---

<sup>17</sup> Question N° 3-507, annales – 3-90 disponible sur <http://www.senate.be/crv/>

### **C. Diminution drastique des enquêtes de sécurité.**

Dans le cadre de la restructuration en cours au sein de la Défense nationale et d'une simplification des procédures, le SGRS fut aussi prié en août 2003 de formuler des propositions en vue de diminuer sensiblement le nombre d'enquêtes de sécurité. Selon les instructions du ministre de la Défense nationale, la diminution linéaire du nombre d'enquêtes devait atteindre au cours de l'année 2004 : 30 % pour le niveau « TRÈS SECRET », 15 % le niveau « SECRET » et 15 % pour le niveau « CONFIDENTIEL ».

C'est ainsi qu'il fut par exemple décidé :

- de limiter les enquêtes de sécurité aux firmes traitant avec la Défense nationale, l'OTAN et le SHAPE et d'exclure ainsi celles dont l'habilitation de sécurité est exigée par d'autres organisations internationales, (l'Union ou la Commission européenne par exemples) ;
- de limiter au sein de ces entreprises les fonctions pour lesquelles le SGRS effectuerait encore des enquêtes de sécurité ;
- de refuser systématiquement les habilitations de sécurité dans les cas où le SGRS estimait qu'il n'était pas possible d'effectuer une enquête de sécurité (pour les partenaires d'origine étrangère par exemple).

Les problèmes résultant de ces décisions sont apparus au Comité permanent R dans l'exercice de sa fonction d'organe de recours en matière d'habilitation de sécurité. Ils ont fait l'objet d'un courrier adressé au ministre de la Défense nationale le 30 novembre 2004. La problématique est abordée dans les points 5.6. et 5.7. du présent rapport.

Dans sa réponse du 21 décembre 2004, le ministre de la Défense nationale a fait savoir au Comité permanent R que l'objectif prioritaire de diminuer le nombre d'enquêtes de sécurité avait été atteint.

### **Constatations du Comité permanent R.**

Plus aucune nouvelle enquête de sécurité n'a été entamée par le SGRS depuis le 10 novembre 2004, date à laquelle la décision de réintégrer les policiers fédéraux dans leur corps d'origine a été prise. Ces derniers se sont mis un point d'honneur à terminer toutes les enquêtes de sécurité dont ils étaient encore chargés avant leur réintégration à la police fédérale. Le Commissaire responsable du détachement de la police fédérale au sein du SGRS-S était d'avis que l'exécution des enquêtes de sécurité semblait maîtrisée fin décembre 2004. Selon ses chiffres, 1022 demandes d'habilitation de sécurité encore en cours de traitement à la date du 30 novembre 2004 ont été transmises aux sous-officiers nouvellement affectés à ce service.

Le colonel responsable de la section SGRS/S ne peut nier un risque d'arriéré. Il déclare cependant que toutes les mesures ont été prises pour éviter des retards. Chaque dossier introduit fait l'objet d'un examen pour déterminer son degré réel de nécessité ou de priorité. Le colonel insiste sur la nécessité d'un examen préalable de chaque demande d'habilitation afin d'écartier les nombreuses demandes introduites « à toutes fins utiles » sans nécessité réelle par rapport à la législation sur la classification<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Cette problématique est examinée dans le rapport d'enquête sur l'exécution de la loi relative à la classification et aux habilitations de sécurité.

#### **5.4.6. Conclusions relatives à la fin du détachement de la Police fédérale au SGRS/S.**

La fin du détachement des gendarmes, puis des membres de la police fédérale au SGRS/S était prévue depuis quelques années déjà. Elle s'inscrivait dans la perspective des objectifs du gouvernement de réduire à la fois le budget et le personnel de la Défense nationale (Plan directeur de la Défense – décembre 2003).

La hiérarchie du SGRS, le général Major Michaux en particulier, ont résisté à cette politique de réduction du personnel et plaidé auprès du ministre de la Défense nationale en faveur du maintien à long terme des membres de la Police fédérale au sein de leur service.

D'autres solutions de transition furent également proposées par le SGRS, par exemple le maintien des policiers dans ce service jusqu'à leur pension et le recrutement de nouveaux agents civils afin de remplacer progressivement les policiers.

En août 2003 le ministre de la Défense nationale demanda que d'autres solutions internes lui soient proposées, sans pouvoir espérer le recrutement de nouveaux agents ni une augmentation du budget. C'est alors que le SGRS/S présenta un plan afin de charger un contingent de sous-officiers choisis au sein du service de sécurité industrielle pour effectuer les enquêtes de sécurité. La formation de ces militaires devait avoir lieu au cours de l'année 2005, année de transition.

Cette solution fut accompagnée d'un plan de réduction drastique du nombre d'enquêtes de sécurité à effectuer. Cette décision a eu notamment pour conséquence de soulever les problèmes examinés sous les points 5.6. et 5.7. du présent rapport.

En résumé, les solutions proposées furent régulièrement adaptées aux exigences du Ministre de la Défense Nationale et du Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité. Toutes ces solutions retenaient pourtant la date du 31 décembre 2005 comme date d'échéance du détachement de police. La décision d'y mettre fin à la date du 31 décembre 2004 a donc pris de court les responsables du SGRS.

Les sous-officiers, nouvellement affectés aux enquêtes de sécurité, héritent d'un bon millier d'enquêtes à effectuer alors qu'ils n'ont pas encore entamé la formation prévue à cet effet dans deux écoles de police.

Au cours de l'année 2005, une quarantaine de policiers, officiers de réserve, seront spécialement affectés au SGRS-S à l'occasion de rappels sous les drapeaux antérieurement programmés. Ceux-ci prêteront leur concours à l'exécution des enquêtes de sécurité par équipes successives d'une quinzaine de personnes.

Il est prématuré d'évaluer la manière dont le SGRS/S s'acquittera de cette mission au cours de l'année 2005. Les conséquences de ces mesures sur le fonctionnement du service de sécurité industrielle devront aussi être évaluées.

## **5.5. Les cas de refus d'habilitations de sécurité à de jeunes militaires pour des motifs antérieurs à leur engagement dans les forces armées.**

Le 25 octobre 2002, le Comité permanent R a attiré l'attention du ministre de la Défense nationale sur certains cas de refus d'habilitations de sécurité dont il avait eu à connaître en qualité d'organe de recours. Il s'agissait de recours introduits par des jeunes militaires de carrière à qui une habilitation de sécurité avait été refusée après leur engagement dans les forces armées mais pour des motifs antérieurs à cet engagement. Les motifs de refus les plus fréquents étaient des faits avérés de consommation ou de petits trafics de stupéfiants (hachisch, cannabis).

Saisi de tels recours, le Comité permanent R a forgé sa manière d'apprécier le risque de sécurité sur base de trois critères : la gravité des faits imputés au requérant, le temps écoulé depuis ces faits et la demande d'une habilitation de sécurité et le comportement actualisé du requérant. C'est ainsi que le Comité permanent R a quelquefois offert une « chance » au requérant tenant compte de sa volonté de rompre avec son passé délinquant par une réinsertion sociale via un engagement dans les forces armées.

Le Comité permanent R s'est aussi interrogé sur les conséquences que pouvait entraîner un tel refus d'habilitation de sécurité sur la motivation et la loyauté d'un jeune militaire lorsque cette décision survenait après son engagement et lui interdisait par exemple de poursuivre telle formation ou telle fonction spécifique dans laquelle il s'était investi.

Le Comité permanent R a donc suggéré au ministre que, dans la mesure du possible, la prise en compte des critères de sécurité se passe lors de la procédure de recrutement.

*Dans sa réponse du 31 décembre 2002, le ministre de la Défense nationale a fait savoir au Comité permanent R qu'il avait chargé son département d'étudier le problème et de lui faire des propositions sur ce sujet, en collaboration avec le SGRS.*

*Le Comité permanent R n'a pas encore été informé du suivi de cette problématique.*

## **5.6. Octroi et renouvellement des habilitations de sécurité industrielles.**

### **5.6.1. Les plaintes adressées au Comité permanent R.**

*Au cours du deuxième semestre de l'année 2004, six entreprises se sont adressées au Comité permanent R pour lui exposer les difficultés qu'elles rencontraient à cet égard.*

*Il s'agit de sociétés de construction, de génie civil, d'informatique, parfois de haute technologie, et de firmes commerciales soumissionnant d'importants contrats avec la Défense nationale, l'OTAN ou le SHAPE. Certaines de ces firmes ont également des contrats avec les institutions européennes à Bruxelles. Pour être admis à présenter leurs offres et à remporter certains contrats pour ces organisations internationales, les administrateurs et les membres du personnel de ces entreprises sont réglementairement tenus d'être titulaires d'une habilitation de sécurité.*

Or au cours de l'année 2004, les six sociétés concernées se sont vues opposer par le SGRS un refus de traiter, en tout ou en partie, les demandes d'habilitations de sécurité qu'elles avaient introduites auprès de ce service.

Le motif du refus était généralement libellé comme suit : « *Notre hiérarchie a en effet décidé de réduire drastiquement le nombre d'enquêtes de sécurité dans le cadre de l'obtention d'une habilitation de sécurité individuelle (HSI) pour la raison suivante : restructuration future du service chargé des enquêtes de sécurité (importante diminution des effectifs). Votre société disposant actuellement de plus de (...) personnes titulaires d'une HSI, vous devez donc être à même de remplir vos contrats envers l'OTAN, le SHAPE ou la Défense avec ce personnel habilité. En outre, notre hiérarchie a décidé de ne plus traiter les demandes concernant l'Union européenne* ».

Les représentants de cinq de ces firmes et entreprises ont été reçus par le Comité permanent R les 17 et 19 novembre 2004. Ces derniers ont souligné le caractère extrêmement dommageable de cette position pour leurs entreprises. A défaut d'obtenir les habilitations de sécurité demandées, celles-ci risquent d'être écartées de contrats et de chantiers très importants. Toutes les firmes ont justifié la nécessité pour chacun des membres de leur personnel concernés d'être en possession d'une habilitation de sécurité individuelle : il s'agit le plus souvent d'administrateurs et de cadres impliqués de près dans l'exécution des contrats et des chantiers et qui doivent, à ce titre, avoir accès à des documents et zones classifiées.

Si ce problème ne devait pas trouver de solution satisfaisante, le patron de l'une des firmes plaignantes (une spin-off de haute technologie) envisageait purement et simplement de délocaliser sa PME vers les Pays-Bas où un certificat de sécurité s'obtient, déclarait-il, de manière beaucoup plus souple et plus rapide qu'en Belgique (deux semaines pour un certificat « NATO Secret » disait-il).

### **5.6.2. La position du SGRS**

Interpellés sur ce sujet, les responsables du SGRS ont déclaré au Comité permanent R qu'ils se consacraient prioritairement aux renouvellements des habilitations existantes d'une part, qu'ils exigeaient une motivation formelle avant d'examiner les nouvelles demandes d'autres part. Le SGRS est dans l'obligation d'agir de la sorte pour faire face à la forte augmentation des demandes d'habilitations de sécurité industrielle d'une part, à la réduction de ses effectifs d'autre part (voir point 5.4. ).

### **5.6.3. La position du Ministre de la Défense nationale.**

Le Comité permanent R a porté le problème à la connaissance du ministre de la Défense nationale par un courrier du 30 novembre 2004. Ce dernier a fait connaître sa position au Comité permanent R par sa réponse du 21 décembre 2004.

*« Il est important d'attirer l'attention sur le fait que le SGRS fut, et ceci jusque fin 2003, le seul service en BELGIQUE qui effectuait des enquêtes de sécurité sur toutes les firmes ayant besoin d'une habilitation de sécurité et ceci sans distinction de la nature civile ou militaire. Depuis début 2004, le SGRS s'est vu confronté à un nombre croissant de demandes d'habilitations de sécurité introduites par les firmes. Cette augmentation est, entre autre, due au fait que plusieurs firmes désirent introduire des offres dans le cadre de l'étude concernant la construction d'un nouveau quartier général de l'OTAN, des travaux au sein du SHAPE et un certain nombre de nouvelles firmes de hautes technologies ayant exprimé l'intention de vouloir participer aux projets classifiés, que ce soit des projets militaires ou pas.*

*Vu cette situation, le SGRS a commencé à traiter uniquement les firmes qui développent des activités dans le domaine militaire belge, de l'OTAN ou du SHAPE. En même temps, le SGRS a débuté l'examen quant à l'opportunité et au nombre de demandes introduites. Dans le même contexte, des contacts ont été pris avec l'Autorité Nationale de Sécurité et la Sûreté de l'État, en vue d'arriver à une répartition équitable des demandes d'habilitation de sécurité entre le SGRS et la Sûreté de l'État. Cette répartition est basée sur la présence ou non d'aspects militaires, ce qui correspond avec les directives du Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité.*

*A ce stade, la procédure générale a été établie. La mise en œuvre de cette méthode de travail est reportée en attendant le résultat d'une réorganisation au sein de la Sûreté de l'État. Uniquement les demandes spéciales ou urgentes non militaires sont traitées par ce dernier organisme. Le problème des habilitations de sécurité pour les firmes travaillant au profit de l'Union européenne sera examiné le 12 janvier prochain (2005) entre l'Autorité Nationale de Sécurité et les services concernés.*

*En ce qui concerne les firmes qui se plaignent du refus du SGRS d'effectuer des enquêtes de sécurité, votre attention est attirée sur l'attitude que certaines firmes prennent à l'égard des habilitations de sécurité. Malgré le fait que presque tous les officiers de sécurité ont été prévenus du problème, un certain nombre de firmes continue à exiger une habilitation pour tout leur personnel, ce qui va à l'encontre des directives en vigueur. Par contre, le SGRS n'a jamais refusé d'effectuer une enquête de sécurité sur un membre du conseil d'administration. Pour les autres personnes, la priorité a été donnée aux renouvellements ».*

Signé : André Flahaut.

Dans un courrier adressé au Comité permanent R le 28 février 2005, l'Administrateur général de la Sûreté de l'État indique que son service est en train de reprendre les enquêtes de sécurité sur les personnes morales appelées à travailler dans un cadre purement civil.

## **5.7. L'octroi et le renouvellement d'habilitations de sécurité individuelles pour des personnes dont le conjoint est originaire d'un pays étranger dans lequel il est impossible ou difficile d'effectuer une enquête de sécurité.**

Ce problème est apparu au Comité permanent R dans l'exercice de sa compétence d'organe de recours en matière d'habilitation de sécurité.

Au cours de l'année 2004, le Comité permanent R a été saisi de plusieurs recours introduits pour des refus ou retraits d'HSI dont la seule motivation était l'impossibilité d'effectuer une enquête de sécurité concernant l'épouse ou la partenaire d'origine étrangère du requérant. Il s'agissait le plus souvent des militaires mariés à une partenaire rencontrée au cours d'une mission à l'étranger (en Afrique centrale ou dans l'ancienne Yougoslavie) mais aussi d'autres cas de mariages avec des ressortissantes de pays hors OTAN ou hors Union européenne.

### **5.7.1. La position de l'Autorité nationale de sécurité et du SGRS**

Interrogés à ce sujet, le SGRS et l'Autorité nationale de sécurité justifient leur position de la manière suivante :

La loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux enquêtes de sécurité prévoit que les personnes majeures cohabitant avec celle pour laquelle l'habilitation est requise, doivent, elles aussi, à partir du niveau « secret », faire l'objet d'une enquête de sécurité individuelle. La directive du Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité précise que les périodes sur lesquelles l'enquête porte sont :

- les dix années antérieures s'il s'agit d'une première demande d'habilitation de sécurité ;
- les cinq années de validité de l'habilitation de sécurité existante s'il s'agit de renouveler celle-ci.

Ces mêmes directives du Conseil ministériel existent dans les règlements de sécurité de l'OTAN.

Dans une note du mois de juin 2004, l'Autorité nationale de sécurité développe le point de vue suivant : *« peu de dispositions expresses écrites de droit interne ou international régissent la problématique du partenaire ou du cohabitant. Elles ne démentent cependant pas, voire justifient :*

- a) La nécessité de mener une enquête individuelle sur le partenaire, voire sur les autres cohabitants majeurs ;*
- b) La nécessité pour l'Autorité de délivrance d'une habilitation de prendre en considération les renseignements relatifs en tout cas au partenaire pour évaluer le risque éventuellement posé par ce dernier par rapport au demandeur d'une habilitation ;*
- c) La nécessité que ce risque soit pris en compte en fonction du niveau d'habilitation requis. »*

L'A.N.S. estime ne pas pouvoir octroyer d'habilitation de sécurité s'il ne lui est pas possible de faire effectuer une enquête de sécurité selon les directives précitées.

En pratique, si au cours des cinq ou dix dernières années, la personne cohabitant avec le demandeur de l'habilitation de sécurité a résidé dans un pays membre de l'OTAN ou de l'Union européenne l'assistance de l'autorité de sécurité compétente pour ce pays est sollicitée. Il en est de même si le partenaire a résidé dans un pays avec lequel la Belgique a conclu un accord bilatéral sur l'échange de données classifiées.

Si le partenaire a résidé dans un autre pays au cours de ces périodes, l'A.N.S. et les services de renseignement belges estiment qu'il n'est pas possible de recueillir des renseignements sur une période suffisante.

Ces autorités estiment qu'il n'y a ni possibilité ni avantage à solliciter la collaboration d'une autorité ou d'un service étranger avec lequel aucun accord n'existe.

La crédibilité des renseignements que pourraient fournir ces services ou autorités est d'ailleurs fortement mise en doute, surtout s'il s'agit d'un pays d'où peuvent émaner des menaces d'espionnage et autres. La suspicion est d'ailleurs assez élevée à l'égard des ressortissants de certains États où règne une situation instable ou dont les intérêts stratégiques, économiques ou scientifiques diffèrent de ceux de notre pays.

La conclusion en est, non pas un refus, mais l'impossibilité dans la circonstance de délivrer formellement une habilitation de sécurité, même si l'enquête concernant le demandeur a été menée à son terme en n'ayant révélé aucun élément défavorable.

### **5.7.2. La position du Comité permanent R**

Le Comité permanent R a considéré que la position de principe de l'A.N.S. et du SGRS était potentiellement discriminatoire et qu'elle risquait de porter gravement préjudice aux personnes concernées. Ces dernières ressentent d'ailleurs ces refus ou retraits d'habilitation comme une discrimination injustifiée ou comme une atteinte à leur honneur. La frustration qu'elle engendre risque de se traduire par une profonde démotivation parmi le personnel de la Défense nationale qui se trouve dans cette situation.

Même s'il reconnaît le risque de sécurité des situations précitées, le Comité permanent R considère qu'une conséquence négative systématique sur l'habilitation de sécurité constitue une violation du principe de bonne administration.

Pour chacun des cas portés à sa connaissance, le Comité permanent R a estimé que l'impossibilité d'effectuer une enquête de sécurité sur la partenaire n'était pas démontrée ; même s'il s'agissait d'une personne provenant d'un pays lointain avec lequel la Belgique n'avait pas d'accord pour l'échange de données de sécurité. Dans chacun de ces cas, le Comité permanent R a donc requis le SGRS de compléter son enquête, par exemple sur les circonstances de la rencontre ou de l'arrivée en Belgique du partenaire. Des pistes ont été indiquées par lesquelles il semblait possible d'obtenir des renseignements adéquats sur la partenaire : entretien avec l'intéressée elle-même, examen des documents fournis par les époux (certificats, attestations officielles, etc.), recours aux services et ambassades belges à l'étranger, aux attachés militaires, aux chefs de corps des missions militaires à l'étranger, à l'Office des étrangers, etc.

Lors de son entrevue avec les responsables du SGRS, le Comité permanent R a souhaité que cette problématique soit revue. Il importe que la situation particulière de chacun de ces couples soit examinée in concreto et que le risque de sécurité soit évalué individuellement en conséquence. Le Comité permanent R a également porté ce point de vue à la connaissance du ministre de la Défense nationale par un courrier du 30 novembre 2004.

### **5.7.3. La réponse du Ministre de la Défense nationale.**

Le ministre de la Défense nationale a fait connaître sa position au Comité Permanent R dans sa réponse du 21 décembre 2004.

*« Il est évident que la problématique des refus d'habilitations de sécurité aux militaires ayant un(e) époux(se) d'origine étrangère mérite une attention particulière. Dans le processus qui doit mener à l'octroi ou au refus d'une habilitation, le SGRS suit rigoureusement les directives du Comité Ministériel du Renseignement et de la Sécurité. Ces directives prévoient entre autres une enquête sur la (le) partenaire à partir du niveau « secret ».*

*Quant aux partenaires d'origine étrangère, une enquête en Belgique n'est pas évidente, d'autant plus que les sources d'informations sont quasi nulles, non existantes et parfois non fiables, ce qui a abouti à un refus. Suite aux recommandations formulées par le Comité R lors des recours, le SGRS procède systématiquement à une interview de la ou des personne(s) concernée(s) et à la consultation des données disponibles au Service des Étrangers avant de prendre une décision.*

*D'ores et déjà, le SGRS n'émettra plus un avis négatif simplement sur base de l'impossibilité d'enquête sur la (le) partenaire ».*

Signé : André Flahaut.

Dans un courrier adressé au Comité permanent R le 28 février 2005, l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat indique qu'un groupe de travail composé de juristes de ce service et du SGRS est notamment chargé d'examiner comment les services étrangers résolvent le problème des enquêtes de sécurité sur des personnes qui ont résidé hors du pays.

## **6. CONCLUSIONS**

Couplée à l'exécution des mesures de sécurité prévues par certains traités internationaux (OTAN, Union européenne, etc.), la mise en œuvre des lois du 11 décembre 1998 relatives à la classification et aux habilitations de sécurité semble avoir entraîné une augmentation globale (tant en nombre qu'en qualité) des missions d'enquêtes et de vérifications de sécurité, surtout dans le domaine nucléaire.

L'absence de statistiques fiables quant au nombre d'enquêtes et de vérifications de sécurité effectuées par les services de renseignement ne permet pas de quantifier de manière certaine cette problématique. Les chiffres fournis par les services de renseignement devront être vérifiés. Certaines rubriques sont en augmentation, d'autres en diminution mais la charge de travail reste considérable pour ces services.

Les tensions internationales actuelles et les menaces terroristes font en sorte que les mesures de sécurité préventives ne feront que s'accroître dans l'avenir et parmi celles-ci, les enquêtes et vérifications de sécurité. Le nombre d'enquêtes de sécurité devrait donc encore croître dans un proche avenir. Ainsi par exemple, des accords de sécurité ont été passés par les autorités belges avec l'Agence spatiale européenne (notamment pour le projet Galileo) et les autres institutions européennes.

A cet égard, le Conseil des ministres vient d'adresser au Parlement un projet de loi relative à la classification et aux habilitations et avis de sécurité.

Il n'a jamais été procédé à une évaluation des besoins et des moyens humains à mettre à oeuvre pour l'exécution de cette mission.

Il est pourtant acquis que le cadre actuel du personnel des services de renseignement chargés d'effectuer ces enquêtes n'a pas été adapté aux nouvelles circonstances ; le personnel du SGRS a même été diminué. Les services de renseignement sont en effet tributaires de l'enveloppe budgétaire qui leur est allouée pour leur personnel.

Les conséquences de cette situation sont :

- des retards dans l'exécution des enquêtes et des vérifications de sécurité demandées par d'autres services belges et/ou institutions internationales ;
- probablement une diminution de la qualité des enquêtes et des vérifications effectuées ;
- des refus automatiques d'habilitations de sécurité lorsque le service de renseignement estime que l'enquête de sécurité est impossible à effectuer (ainsi dans les cas de partenaires d'origine étrangère) ;
- la décision prise de diminuer de manière linéaire le nombre d'enquêtes effectuées par le SGRS sans réellement prendre en compte les besoins des firmes et entreprises belges qui souhaitent soumissionner pour le compte de l'OTAN et des institutions européennes,
- le principe des « screening » dans les entreprises est mis à mal alors que le monde économique en est demandeur.

Afin de pallier cette situation, les services de renseignement sont contraints de prendre des mesures pragmatiques d'allègement et d'accélération des procédures d'enquête tout en cherchant à préserver la qualité du travail. De même, une redistribution des tâches a dû être effectuée entre les services et au sein de leurs personnels.

Il est prématuré de mesurer l'effet de ces mesures sur la qualité et la durée des enquêtes et vérifications de sécurité mais celles-ci devront être évaluées dans un proche avenir.

Dans son dernier rapport d'activités, le Comité permanent R avait recommandé de conforter le rôle des services de renseignement (y compris le SGRS) dans la protection du potentiel scientifique et économique du pays.

Le Comité permanent R avait également recommandé de ne pas négliger les PME innovatrices et créatrices de technologies nouvelles. Une attention particulière devrait être accordée aux firmes qui produisent et fournissent des technologies sensibles dans le domaine de la Défense.

Le manque de personnel affecté à l'exécution des enquêtes et vérifications de sécurité ne va pas dans le sens de la mise en oeuvre des recommandations précitées.

L'exécution de la nouvelle loi relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité demandera pourtant un renforcement du personnel tant pour les services de sécurité que pour le secrétariat de l'Autorité nationale de sécurité et le greffe du nouvel organe de recours.

## 7. RECOMMANDATIONS

Dans l'état actuel de ses constatations, le Comité permanent R recommande donc :

- de faire tenir aux autorités de sécurité et aux services de renseignement des statistiques précises du nombre d'enquêtes et de vérifications de sécurité effectuées ainsi que du nombre de décisions ou avis négatifs ; ces statistiques devraient indiquer le nombre d'enquêtes et de vérifications effectuées annuellement pour chaque organisation internationale ou service belge demandeur ;
- qu'un échéancier soit tenu afin de déterminer les délais dans lesquels les enquêtes et vérifications de sécurité sont effectuées ;
- de faire procéder à une évaluation objective,
  - de la charge de travail engendrée par ces missions ;
  - des moyens humains et techniques nécessaires pour les accomplir ;
- que des moyens humains et techniques suffisants soient accordés aux services de renseignement pour l'exécution de ces missions.

***C. PLAINTÉ DE PARTICULIER ET DENONCIATION***

# **RAPPORT DE L'ENQUÊTE SUR LA MANIÈRE DONT LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ONT COLLABORÉ DANS LE SUIVI D'UNE PERSONNE SUSPECTÉE DE SOUTENIR DES ACTIVITÉS TERRORISTES EN BELGIQUE.**

## **1. INTRODUCTION**

Au cours de l'année 2002, un sénateur, membre de la commission permanente chargée du suivi du Comité permanent R, a demandé des éclaircissements au Comité sur une enquête menée en Belgique à propos de deux ressortissants belges soupçonnés aux USA de financer le réseau Al Qaïda.

Ces personnes désiraient être entendues par les services responsables afin de présenter leur dossier ainsi que les documents prouvant leur innocence et la transparence totale de leur comptabilité.

## **2. PROCEDURE**

### **2.1. Audition du principal intéressé**

Le Comité permanent R a souhaité faire entendre le principal intéressé (M. X) par son Service d'enquêtes avant de décider s'il convenait d'ouvrir une enquête sur cette affaire. Cette audition eut lieu le 20 août 2002 au siège du Comité permanent R.

Au cours de cet entretien, M. X a remis volontairement au Service d'enquêtes une série de documents qu'il estimait nécessaires en vue d'établir sa bonne foi et se disculper des accusations portées contre lui et contre l'association humanitaire qu'il dirige, suspectée d'être lié au réseau Al Qaïda. Il s'agit d'un dossier comprenant notamment des rapports financiers, des copies de factures, des attestations de transports, des lettres de recommandation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, et d'autres documents destinés à justifier l'action caritative que mène son association dans des pays étrangers. Il ressort de ces documents que cette association envoie régulièrement du matériel humanitaire dans les Balkans.

Le Comité permanent R ne dispose bien sûr ni de la compétence ni des moyens de mener une enquête pour vérifier l'authenticité des documents produits ou pour mettre en cause la réalité des envois de marchandises qui y sont indiqués.

Le rapport d'audition de M. X établi le 24 octobre 2002, par le Service d'enquêtes R ainsi que les pièces remises par l'intéressé ont donc été adressées au Parquet de Bruxelles à toutes fins utiles.

## **2.2. Ouverture de l'enquête de contrôle du Comité permanent R**

Le rapport d'audition de M. X ayant été transmis au Comité permanent R, celui-ci a décidé le 7 janvier 2003 d'ouvrir une enquête « *sur la manière dont les services de renseignement collaborent dans le suivi d'une personne suspectée de soutenir des activités terroristes en Belgique* ».

Le même jour, une apostille a été adressée en ce sens au Chef du Service d'enquêtes R.

Le président du Sénat, le ministre de la Justice et le ministre de la Défense nationale en ont été avertis le 8 janvier 2003.

## **2.3. Les devoirs d'enquête effectués**

Le Comité permanent R a adressé trois apostilles à son Service d'enquêtes :

- Le 7 janvier 2003 : demande d'informations générales au sujet du suivi de M. X par les Services de renseignement ;
- Le 14 octobre 2004 : demande d'informations spécifiques sur le traitement, par la Sûreté de l'État, de deux requêtes de collaboration de la part d'un service étranger ;
- Le 29 octobre 2004 : demande de communication de tous les rapports et notes internes de la Sûreté de l'État concernant M. X ;

## **2.4. Application de l'article 51 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements**

Au cours de cette enquête, Monsieur l'administrateur général de la Sûreté de l'État a, par deux fois, demandé l'application de l'article 51 de la loi organique. Faisant droit à ces demandes, le Président a accepté que certains documents ne soient pas joints au dossier d'enquête ni cités dans le rapport d'enquête.

L'administrateur général a également attiré l'attention du Comité permanent R sur le fait que les éléments figurant dans ces rapports devaient être considérés comme tombant sous le secret de l'instruction judiciaire à charge de M. X et de son épouse, « *les informations figurant dans la présente note ne sont pas susceptibles, aujourd'hui ou dans le futur, de publication dans le rapport destiné à d'autres personnes que le Comité R ou la commission sénatoriale chargée du suivi du Comité permanent R* ».

Le chef du SGRS s'est demandé, lui aussi, s'il pouvait répondre aux questions posées par le Comité permanent R sans risquer de mettre en péril l'instruction ouverte.

## **2.5. Les rapports d'enquête**

Le Comité permanent R a approuvé un rapport provisoire le 5 novembre 2004. Celui-ci a été adressé aux ministres de la Justice et de la Défense nationale. Il a été présenté oralement à la Commission permanente du Sénat chargée du suivi du Comité permanent R le 16 novembre 2004.

Le 8 décembre 2004, Madame Laurette Onkelinx, Vice-première ministre et ministre de la Justice, a informé le Comité permanent R de la suite qu'elle-même et le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité comptaient réserver aux conclusions de ce rapport.

Un rapport complémentaire a été adressé aux ministres compétents le 14 décembre 2004.

Ces rapports sont classifiés « confidentiel » au sens de l'article 33, alinéa 3 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement. Le caractère confidentiel de ces rapports se justifie par la nécessité de sauvegarder la vie privée de certaines personnes d'une part, de ne pas interférer sur une enquête judiciaire d'autre part.

Le présent rapport, dont la diffusion est réservée aux membres des commissions parlementaires de suivi du Comité permanent R a été approuvé le 23 février 2005.

## **3. CONSTATATIONS**

### **3.1. Le parcours de M. X en Belgique**

L'historique développé ci-après se base sur les sources d'informations suivantes :

- Les déclarations faites par M. X au Service d'enquêtes R le 20 août 2002 ;
- Les documents déposés par l'intéressé lors de son audition ;
- The Monograph on Terrorist Financing, Staff Report to the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, août 2004;
- Des articles de la presse belge et internationale.

M. X se présente comme un musulman pratiquant. D'origine étrangère, il déclare avoir quitté son pays d'origine pour la Belgique dans les années 80 où il a obtenu le statut de réfugié politique. Il a fait la connaissance dans notre pays de sa future épouse. Il l'épousera dans les années 1990.

Actif dans le secteur caritatif, M. X déclare qu'il s'est rendu dans les années 90 au Pakistan afin de transporter du matériel non militaire destinés aux moudjahidines alors en lutte contre les troupes soviétiques qui occupaient l'Afghanistan à cette époque.

En 1994, M. X fonde en Belgique une filiale d'une association humanitaire islamique Y basée aux États-Unis. Cette association a obtenu quelques soutiens officiels en Belgique.

Nonante pour cent de ses aides ont pour destination des régions troublées des Balkans.

En 1995, M. X introduit une première demande de naturalisation belge qui lui est refusée. Début de l'année 2002, cette naturalisation lui est accordée.

Dans le courant de l'année 2001, avant et après les attentats du 11 septembre, M. X acquiert la certitude qu'il fait l'objet d'une surveillance de la part d'un service de renseignement belge.

Devenu méfiant, il finit par remarquer que des véhicules le suivaient et il prit l'habitude de noter les numéros d'immatriculation des véhicules qui lui semblaient suspects. M. X remit au Comité permanent R une copie de ses notes.

### **3.2. Les ennuis de M. X et de son association Y aux États-Unis**

L'examen de ce cas illustre la manière dont le gouvernement américain cherche à combattre le financement du terrorisme. La monographie rendue publique en août 2004 montre que le gouvernement américain a complètement changé sa stratégie après les attentats du 11 septembre 2001.

#### **3.2.1. Avant le 11 septembre 2001**

La police fédérale américaine (le FBI) s'est intéressée à l'association Y dès sa fondation. L'un de ses fondateurs avait en effet été membre dans les années 80 d'une organisation qui se chargeait de recruter partout dans le monde – y compris aux USA - des moudjahidines afin de lutter contre l'occupation soviétique en Afghanistan.

L'un des fondateurs de cette association n'était autre qu'Oussama Ben Laden.

Le FBI a donc commencé à collecter des renseignements sur les activités de l'association Y. A cet effet, le FBI a procédé à des filatures, à des écoutes téléphoniques (même à l'étranger) et à des fouilles dans les locaux de l'association<sup>1</sup>. Au cours de son enquête, le FBI a également reçu des informations de la part de services étrangers.

En août 1998, le FBI parvint à la conclusion que les activités de Y comprenaient bien d'autres choses que l'aide humanitaire, qu'elle collectait des fonds en faveur de mouvements terroristes islamistes dans le monde

Le FBI poursuit donc sa collecte d'informations et en 1999, il put intercepter une communication entre le siège de Y en Belgique et M. W.<sup>2</sup>, l'ancien secrétaire personnel d'Oussama Ben Laden. Le 6 janvier 2000, le FBI résumait ainsi sa perception de l'association Y : « *Although the majority of Y funding goes toward legitimate relief operations, a significant percentage is diverted to fund extremist causes* ».

A cette époque, le FBI ne considérait pas l'association Y comme une composante formelle du réseau Al Qaïda mais plutôt comme une organisation « *free lance* » apportant son soutien à des mouvements jihadistes partout dans le monde, y compris en Europe.

---

<sup>1</sup> Le FBI a une double qualité : celle de service de renseignement et celle de service de police judiciaire. La collecte de renseignement s'opère de manière indépendante et séparée des enquêtes judiciaires mais des renseignements peuvent être communiqués à des fins judiciaires.

<sup>2</sup> Cette personne a depuis lors été condamnée à la prison à vie pour son rôle en 1998 dans un attentat contre une ambassade américaine.

### 3.2.2. Après le 11 septembre 2001

Le 14 décembre 2001, l'administration fiscale américaine décida de bloquer les avoirs financiers de 169 organisations suspectées de mener des activités terroristes ou de les soutenir (« *Treasury Department blocking order* ») (voir annexe).

La police fédérale (le FBI) perquisitionna les bureaux de l'organisation Y aux États-Unis.

A la même date, les bureaux de Y dans les Balkans furent également perquisitionnés et deux de ses collaborateurs furent arrêtés. Ceux-ci ont ensuite été remis en liberté sans qu'aucune charge n'ait été retenue contre eux. Le président de Y fut lui aussi arrêté aux États-Unis pour infraction à la loi sur l'immigration.

C'est alors que M. X fut, lui aussi, mis en cause personnellement par l'administration et par la justice américaine. Il fut également inculpé dans un autre pays européen.

Les perquisitions faites au siège de Y fin 2001 ont été menées par la section anti-terrorisme du FBI en application de la loi FISA (« *Foreign Intelligence Surveillance Act* »). A cette occasion, de nombreux documents rédigés en langue arabe ont été saisis. Le rapport mentionne notamment: « *the availability of FBI linguists for the translation of Arabic materials was affected by the simultaneous worldwide need for linguists in counter-terrorism efforts* ».

Le gel des avoirs de l'organisation Y et de 169 autres organisations basées aux États-Unis a été effectué par l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) en application de la loi IEEPA (« *International Emergency Economic Powers Act* »).

A ce propos, le rapport indique que cette dernière opération a été une réussite grâce à la collaboration de nombreux gouvernements étrangers et qu'elle repose à la fois sur des informations classifiées et sur des informations non classifiées.

Ce rapport indique que l'OFAC est en possession d'informations classifiées qui confortent largement son opinion selon laquelle l'association Y a œuvré pour soutenir des terroristes et des organisations terroristes. L'OFAC serait notamment en possession d'éléments prouvant les relations entre Y en Belgique et M.W., ancien secrétaire personnel d'Oussama Ben Laden au cours des années 1996 et 1997.

Il ressort du rapport américain d'août 2004 sur le financement du terrorisme que les informations précitées sont celles que le FBI a recueillies au cours de ses enquêtes antérieures au 11 septembre 2001.

Au cours de l'année 2002, des journaux étrangers publient des articles dans lequel M. X est présenté comme étant en relation financière avec deux personnes soupçonnées d'être des financiers d'Al Qaïda.

M. X déclare que toutes ces accusations sont mensongères, qu'elles ne peuvent être prouvées et qu'elles visent en réalité à empêcher des musulmans d'aider d'autres musulmans afin de les détourner de l'islam. Il proclame qu'il n'a jamais aidé ni voulu aider quelque terroriste que ce soit.

M. X a été assigné à comparaître dans un procès civil intenté par des citoyens américains à l'encontre de personnes physiques et d'organisations supposées appartenir aux mouvements taliban et « Al Qaïda ».

Les auteurs de cette plainte civile accusent les États, organisations et personnes qu'ils assignent d'être des terroristes et/ou d'aider directement ou indirectement des terroristes en vue de tuer les plaignants.

A ce jour – 23 février 2005 - le Comité permanent R ignore l'issue des procédures civiles et pénales intentées à l'étranger contre M. X et son organisation Y.

### **3.2.3. Le cas de M. H. président de l'organisation Y aux USA**

Après avoir été arrêté fin 2001, l'intéressé fut placé en détention sous régime d'isolement. On trouve sur le net de nombreux articles de presse narrant et commentant en sens divers les démêlés judiciaires de l'intéressé. Un courant de sympathie se développa parmi une frange de l'opinion publique qui considérait que les droits constitutionnels de l'intéressé avaient été violés par le gouvernement américain.

Après de longs débats de procédure portant sur la recevabilité d'éléments de « preuves » classifiés, l'intéressé a finalement été expulsé des États-Unis et renvoyé vers son pays d'origine. La demande d'asile qu'il avait formulée pour demeurer aux États-Unis a été rejetée par le juge de l'immigration au motif qu'il représentait un danger pour la sécurité des États-Unis. Selon ce juge, une « pléthore » d'informations publiques permettaient d'établir un lien entre M. H et des activités terroristes, notamment ses relations avec M. W. Selon un porte parole de l'office américain de l'immigration et des douanes : « *This action is (...) a testament to the cooperation between law enforcement agencies in pursuing and removing those individuals linked to terrorism* »<sup>3</sup>.

Le rapport complémentaire américain 9/11 d'août 2004 sur le financement du terrorisme commente de la manière suivante la décision de ne pas poursuivre l'intéressé et de l'expulser des États-Unis : « *It is not our purpose to assess H's culpability, but we recognize the decision not to criminally prosecute him does not amount to an exoneration. A decision about whether to prosecute an individual can turn on a number of factors other than his guilt, including whether unclassified evidence is available to use in court against him* ».

### **3.3. Les procédures judiciaires et administratives engagées à l'égard de M. X et de son association Y en Belgique**

#### **3.3.1. Les enquêtes judiciaires**

***En 1999, une instruction a été ouverte à l'égard de M. X suite à des menaces proférées contre la Belgique par le GIA algérien.***

Depuis 2002, M. X et son épouse font l'objet d'une nouvelle instruction judiciaire.

A ce jour, les intéressés n'ont encore fait l'objet d'aucune inculpation alors que le parquet fédéral reste toujours saisi du dossier.

---

<sup>3</sup> Communiqué de U.S. Immigration and Customs Enforcement disponible sur : [www.ice.gov/graphics/news/newsrelease/articles/removal071503.htm](http://www.ice.gov/graphics/news/newsrelease/articles/removal071503.htm)

### 3.3.2. Le gel des avoirs financiers en Belgique <sup>4</sup>

Le 27 janvier 2003, le règlement de la Commission européenne n° 145/2003 a placé les noms de M. X et de son épouse sur la liste des organisations suspectées de soutenir le terrorisme international. En Belgique, l'arrêté ministériel du 12 novembre 2002 avait déjà placé l'association Y sur la liste des organisations suspectées de soutenir le terrorisme international.

Début 2003, un arrêté ministériel fut pris relatif au gel des avoirs de deux ressortissants belges suspectés de contribuer, directement ou indirectement, au financement d'activités terroristes. La décision du gouvernement a été prise fin 2002 sur base d'informations mises à la disposition du Ministère des Affaires étrangères et « *qui peuvent être de natures diverses et pas nécessairement en rapport exclusif avec l'enquête judiciaire* » (« *die van diverse aard kunnen zijn, en niet noodzakelijkerwijze uitsluitend verband houden met het gerechtelijke onderzoek* »).

La presse écrite ou télévisée a quelquefois évoqué les difficultés sociales et financières auxquelles M. X et son épouse sont exposés suite au gel de leurs avoirs financiers alors qu'ils n'auraient toujours fait l'objet d'aucune inculpation. La famille de M. X est présentée comme étant victime d'une injustice de la part des instances internationales, mises sous pression par les États-Unis. « *A partir du moment où ils n'ont pas été inculpés par la justice belge, il faudrait lever l'embargo qui les concerne. Sinon, on s'enlise dans l'arbitraire le plus total* » déclare l'avocat des intéressés.

En février 2004, les époux X ont assigné l'État belge devant le tribunal de première instance de Bruxelles afin d'exiger la levée des mesures de gel de leurs avoirs financiers.

Fin août 2004, certains journaux belges ont annoncé la publication d'un rapport complémentaire de la commission américaine chargée d'enquêter sur les événements du 11 septembre 2001. Il n'existerait, selon la presse, aucune preuve contre M. X et son épouse. Ceux-ci seraient « innocents » par ce rapport américain consacré au financement du terrorisme <sup>5</sup>.

Les conclusions de ce rapport <sup>6</sup> dont le Comité permanent R a pris connaissance, seront exposées plus loin sous le point 4.

Par ailleurs, une pétition circule en faveur de la famille X sous l'intitulé « *Stop families suffering in the name of security* » <sup>7</sup>.

A ce jour, les époux X figurent toujours sur la liste consolidée des personnes et/ou entités visées par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives aux talibans d'Afghanistan et leurs avoirs financiers sont toujours bloqués. Cette inscription a été confirmée par un arrêté ministériel du 5 janvier 2005 (M.B. du 17 janvier 2005).

---

<sup>4</sup> Les règles de droit national et international permettant la mise en oeuvre de telles mesures sont exposées en annexe II du présent rapport

<sup>5</sup> « *Geen hard bewijs tegen Vlaams moslimkoppel* » - Het Laatste Nieuws 25/08/2004; « *Geen bewijs dat Belgisch 'Al-Qaeda-stel' Bin Laden financierde* » De Morgen 26/08/2004; « *Al-Qaïda : deux Belges innocents* » Le Soir 26/08/2004.

<sup>6</sup> National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States – Monograph on Terrorist Financing – Staff Report to the Commission (ce rapport est plus communément appelé "rapport 9/11").

<sup>7</sup> [http://www.rightofdefence.be/index\\_m.htm](http://www.rightofdefence.be/index_m.htm)

Le 11 février 2005, le tribunal de première instance de Bruxelles s'est prononcé sur la demande introduite par les époux X en février 2004. Le tribunal constate que l'Etat belge maintient les intéressés « *dans une situation de non-droit, qui entraîne la violation de certains de leurs droits* ». Le tribunal de Bruxelles impose donc à l'Etat belge de « *demandeur, sous le bénéfice de l'urgence, au Comité des Nations unies de radier les noms des demandeurs de la liste des Nations unies et d'en communiquer la preuve aux demandeurs sous peine d'une astreinte de 250 € par jour de retard, à compter de l'expiration d'un délai de 30 jours à partir de la signification du présent jugement* ». Ce jugement est déclaré exécutoire nonobstant appel qui reste possible.

Le 10 mars 2005, le Comité des sanctions des Nations Unies aurait refusé de radier de sa liste Monsieur X et son épouse<sup>8</sup>.

### **3.4. La problématique des ONG caritatives et humanitaires islamiques (ONGI)**

Pour comprendre comment l'organisation Y a pu se retrouver sur des listes officielles d'organisations liées au terrorisme, il convient d'examiner de manière plus générale la problématique des ONG caritatives et humanitaires islamiques.

La « ligue islamique mondiale » Al Rabita fondée en Arabie Saoudite en 1962 a largement encouragé la création d'ONGI. Le texte fondateur de la LIM donne la priorité à « *la propagation du message de l'islam, l'explication de ses principes et de sa doctrine, la lutte contre les campagnes par lesquelles les ennemis de l'islam tentent d'éloigner les croyants de leur foi, de détruire leur unité et leur fraternité* ».

Les ONGI furent d'abord actives en Afrique dans les années 70 où elles cherchaient à contrebalancer l'influence des ONG occidentales suspectées de propager le christianisme. Les ONGI commencèrent à vraiment prendre leur essor au début des années 80, à l'époque où commence le *jihad* contre l'occupation soviétique en Afghanistan. Il s'agissait de soutenir les membres de *l'oumma* (la communauté des croyants) agressés par un État qui considère la religion comme l'opium du peuple. Ces organisations ont été largement soutenues par l'Arabie Saoudite, mais aussi par l'Iran, la Turquie et la Malaisie, ainsi que par l'apport financier du système bancaire et financier islamique et de la *zakat* (l'aumône, l'un des cinq piliers de l'islam). Certaines de ces associations sont proches des Frères musulmans.

Pendant la guerre de Bosnie, les Etats sunnites, Arabie Saoudite en tête, vont privilégier l'action caritative et subsidier des organisations humanitaires islamiques, qui ne tardèrent à proliférer sur un terrain déjà occupé par des ONG occidentales. Ces organisations mettent en œuvre une conception de l'aide humanitaire associée à la propagation de la Foi, allant jusqu'à lier l'octroi de secours aux personnes à l'accomplissement des devoirs religieux. Ces organisations développent un grand nombre d'activités charitables et de propagande derrière lesquelles se dissimule un soutien actif au « *Jihad* » contre les oppresseurs de l'islam, notamment en Afghanistan et en Bosnie. Disposant de réseaux en Europe, les ONG islamiques y lancèrent un mouvement de solidarité au sein de la communauté musulmane.

La cause des musulmans de Bosnie était présentée comme celle de musulmans européens victimes d'une guerre de religion et d'une épuration ethnique perpétrée par des occidentaux. En dépit des politiques d'intégration des musulmans immigrés mise en œuvre par les gouvernements occidentaux, l'avenir des musulmans en Europe ne pouvait donc passer que dans le lien religieux et la solidarité de *l'oumma*.

---

<sup>8</sup> La Libre Belgique du 11 mars 2005

En 1993, le gouvernement français, par la voie de son ministre de l'Intérieur de l'époque, s'est plaint ouvertement du soutien financier apporté par l'Arabie Saoudite à certains islamistes actifs sur le territoire français. Le gouvernement saoudien a alors officiellement promis de suspendre tout financement islamiste en France, mais certains observateurs déclarent que ce financement se poursuit via la Ligue islamique mondiale.

En juillet 2004, le journal « *Le Monde* » cite le commentaire anonyme d'un responsable d'un service de renseignement européen qui juge « *proprement incroyable* » l'incapacité de la CIA à cerner, notamment le rôle de l'Arabie saoudite et de certaines œuvres de charité dans le financement du terrorisme islamistes <sup>9</sup>. A noter cependant qu'en avril 2004, le Secrétaire d'État adjoint pour l'Économie des États-Unis d'Amérique a déclaré qu'il fallait désormais mettre suffisamment de contrôle en place pour garantir que les donations à des organisations charitables profitent à ceux qui sont dans le besoin et ne financent pas ceux qui sèment la violence et l'extrémisme <sup>10</sup>.

Le rapport final de la Commission Nationale d'enquête sur les attaques terroristes du 11 septembre 2001 souligne, lui aussi, le rôle d'un réseau d'Organisations Non Gouvernementales islamiques (la « Golden Chain ») dans le financement d'Al Qaïda. Le rapport complémentaire sur le financement du terrorisme d'août 2004 se penche de manière plus circonstanciée sur les cas de deux ONGI, parmi lesquelles l'organisation Y.

En janvier 2004, six associations charitables saoudiennes ont fondé aux États-Unis « *Friends of Charities Association* » (FOCA), un groupe de pression « *that seek to engage in a dialogue with US policy makers, law enforcement officials, opinion leaders, the media and non-profit groups to develop mutual understanding and accountability and to provide a unified platform to maintain educational, humanitarian and social services toward expression of compassion, peace and non-violence* » <sup>11</sup>.

Cette association s'est engagée à faire preuve de toute la transparence nécessaire sur son action humanitaire à l'égard des gouvernements et de la communauté internationale. FOCA a publié plusieurs communiqués de presse condamnant notamment les attentats de Madrid en mars 2004 et la décapitation d'un otage américain en Irak.

Pourtant, dans le courant de l'année 2004, l'association *Al Haramain Islamic Foundation*, l'une des composantes de FOCA fut ajoutée par les Nations Unies et par l'Union européenne sur leurs listes d'organisations suspectées d'apporter au réseau Al-Qaïda et au terrorisme, notamment en Bosnie. Une enquête a été entamée par les autorités américaines en février 2004.

En juin 2004, le gouvernement d'Arabie saoudite a annoncé la dissolution de cette association caritative *Al-Haramain* et le transfert de ses avoirs à une nouvelle organisation appelée « *Commission nationale saoudienne pour l'assistance et l'œuvre caritative à l'étranger* » chargée de canaliser toutes les contributions caritatives saoudiennes à l'étranger et de veiller à ce que celles-ci ne servent plus au financement de groupes d'activistes <sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Le Monde « les services européens se plaignent toujours d'un manque de coopération », 24 juillet 2004

<sup>10</sup> Interview de M. Earl Anthony Wayne, Secrétaire d'État adjoint pour l'Économie des États-Unis d'Amérique, La Libre Belgique, 28 avril 2004

<sup>11</sup> <http://www.foca.net>

<sup>12</sup> Herald Tribune, 3 juin 2004 - Le Monde, 4 juin 2004

### 3.5. La difficile coopération entre autorités américaines et européennes

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a plusieurs fois appelé tous les Etats à prévenir et à réprimer le financement des actes de terrorisme ainsi qu'à geler sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes et entités liées au terrorisme. Le Conseil de Sécurité exhorte aussi les Etats à trouver les moyens d'intensifier et d'accélérer l'échange d'informations opérationnelles concernant les actions, les réseaux et les mouvements terroristes.

Les Etats-Unis se montrent en général fort critiques envers les pays européens qui négligent, selon eux, de prendre les mesures nécessaires pour geler les avoirs financiers des associations qui, sous couvert d'aide charitable, apporte un soutien financier aux organisations terroristes comme le Hamas et le Hezbollah.

Ainsi un article du journal « *Chicago Tribune* » daté du 6 mai 2002 citant le cas de X et de son organisation Y mentionne que « *the Belgian government has not taken any action against Y* » mais « *a regularly scheduled audit by government officials is under way* ».

Un article paru dans le « *Wall Street Journal Europe* » daté du 21 mai 2002 commente les difficultés rencontrées par le gouvernement américain pour faire appliquer par les Européens les mesures de gel des avoirs financiers des organisations placées sur la liste des mouvements terroristes : « *Where authorities in the U.S. can use civil proceedings to freeze assets, Europeans often have to rely on criminal statutes, which require a greater degree of proof before action can be taken. (...) More fundamentally, European officials say the current system of designating terrorists isn't fair because it doesn't allow people to prove their innocence.* » Et le même article de citer comme exemple de ces difficultés le cas de M. X et de son association Y qui ne figurent pas encore à cette date sur la liste européenne du terrorisme <sup>13</sup>.

Témoigne également de cet état d'esprit américain la déposition faite le 31 mars 2004 par l'ambassadeur J. Cofer Black, coordinateur de la lutte antiterroriste au Département d'Etat, devant la commission du Sénat chargée des affaires européennes. Selon M. Cofer Black, tous les Etats devraient améliorer leurs capacités de suivre la trace du financement du terrorisme. « *Most countries in Europe have good laws against terrorism financing, but some of the financial transfers slip past regulators in the formal economy. Some transactions move through informal, largely illegal, channels.* » Et M. Cofer Black de conclure sur ce point: « *All countries need to have a national ability to freeze administratively terrorist assets* » <sup>14</sup>.

Le Secrétaire d'Etat adjoint pour l'Économie des Etats-Unis d'Amérique a lui aussi reproché à la Belgique de ne pas suivre les recommandations du Conseil de sécurité des Nations Unies, notamment la Résolution 1373 qui invite les pays à voter une législation permettant de geler les avoirs des terroristes<sup>15</sup>. Ce reproche n'est certainement pas fondé puisqu'il existe une loi du 11 mai 1995 relative à la mise en oeuvre des décisions du Conseil de sécurité de l'organisation des Nations unies, (Moniteur belge 29 juillet 1995) (voir annexe).

<sup>13</sup> Effectivement, M. X et son épouse, ne figureront sur cette liste européenne qu'à partir du 27 janvier 2003 (voir plus loin).

<sup>14</sup> Testimony by ambassador J. Cofer Black, coordinator for counter terrorism, Department of State before the Senate Foreign relations subcommittee on Europe (march 31, 2004).

<sup>15</sup> Interview de M. Earl Anthony Wayne, Secrétaire d'État adjoint pour l'Économie des États-Unis d'Amérique, La Libre Belgique, 28 avril 2004

Par contre, la presse européenne relate quelquefois les griefs que les services de renseignement européens adressent à leurs homologues américains en matière de coopération contre le terrorisme. Ainsi ce responsable anonyme d'un service de renseignement européen qui déplore que les services américains collaborent aussi peu avec leurs homologues, non seulement européens, mais aussi asiatiques et moyen-orientaux : « *On nous appelle pour que nous donnions, nous recevons peu en retour* »<sup>16</sup>.

Le Comité permanent R peut confirmer qu'il a déjà entendu ce genre de grief exprimé par des membres des services de renseignement belges.

### **3.6. Les constatations auprès des services de renseignement belges**

Depuis qu'il est établi en Belgique, M. X, n'a cessé d'attirer sur lui l'attention des services de renseignement, des autorités administratives et judiciaires du pays. Tant la Sûreté de l'Etat que le SGRS se sont intéressés à M. X et à son association Y. Ces deux services ont surveillé activement l'intéressé et collecté des renseignements à son sujet. Ces opérations ont été menées en concertation avec la police et des magistrats. Les deux services ont travaillé, l'un après l'autre, sur ce même sujet mais avec des approches très différentes, voire contradictoires.

Cet intérêt n'a pas empêché cette personne d'obtenir la nationalité belge malgré des informations défavorables communiquées en 1995 par la Sûreté de l'État.

Malgré un faisceau de renseignements concordants, aucune preuve décisive n'a cependant permis d'établir un lien certain entre M. X et le terrorisme.

Aujourd'hui, les deux services de renseignement belges déclarent avoir cessé toute surveillance active de l'intéressé.

#### **3.6.1. La Sûreté de l'Etat**

La Sûreté de l'Etat surveille particulièrement les ONG islamiques présentes en Belgique et qui sont visées par la résolution 1333 (2000) adoptée le 19 décembre 2000 par le Conseil de sécurité des Nations Unies mentionnées (dont la mise en œuvre en Belgique est réglée par l'arrêté royal du 17 février 2000 relatif aux mesures restrictives à l'encontre des Talibans d'Afghanistan et par leurs arrêtés ministériels d'exécution des 15 juin 2000, 2 avril 2001 et 12 novembre 2002.

La Sûreté de l'Etat a attiré l'attention de nombreuses autorités sur le cas de M. X, notamment le Premier ministre, le ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères ainsi que le ministre de l'Intérieur dans le cadre de la procédure de gel des avoirs financiers de l'organisation Y.

La Sûreté de l'Etat a également échangé des informations avec les Magistrats nationaux, le Groupe Inter-forces Antiterroriste, le SGRS, le procureur du Roi de Bruxelles, dans le cadre de sa déclaration de nationalité et la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF). Des informations ont aussi été échangées avec des services étrangers.

---

<sup>16</sup> Le Monde « *les services européens se plaignent toujours d'un manque de coopération* », 24 juillet 2004.

Celles-ci exposent les activités de M. X au sein de son association Y ainsi que les contacts qu'il entretient en Belgique et à l'étranger avec des islamistes radicaux ou avec des organisations suspectées de financer divers mouvements islamistes radicaux, ainsi que de leur fournir parfois des armes et des volontaires. La Sûreté de l'Etat est cependant d'avis que : « *Aucune ONG ne développe, à notre connaissance d'activités terroristes sur notre territoire. Ces ONG se limitent à apporter un appui logistique aux combattants islamiques, comme c'est le cas pour Y de M. X. (...)* »

La Sûreté de l'Etat signale enfin qu'aucune infraction judiciaire n'a été décelée à ce jour en Belgique.

Estimant qu'aucune ONG islamique ne développe d'activité terroriste en Belgique, la Sûreté de l'Etat ne considère plus aujourd'hui ce sujet comme prioritaire.

### **3.6.2. Le SGRS**

L'islamisme radical et le terrorisme qui y est associé sont devenus une priorité du SGRS depuis le 11 septembre 2001. Ce service estime également que le suivi des ONG islamiques actives dans les zones d'intervention de l'armée belge relève bien de sa compétence légale. Il s'agit, en effet, de prévenir les menaces contre les missions des forces armées belges à l'étranger et celles contre les installations militaires belges et internationales situées sur notre territoire.

Ce service a entamé une enquête d'ordre général sur les ONG islamiques actives dans les Balkans où des troupes militaires belges ont été envoyées après la guerre civile. Pour le SGRS, l'action de ces ONG ne se limite pas au domaine humanitaire. Certaines organisations cherchent avant toute autre chose l'islamisation de la région et apportent un soutien aux islamistes radicaux locaux.

Plusieurs pays arabes et musulmans soutiennent et financent ces actions. Le SGRS suspecte l'association Y d'être liée à Al Qaïda, toutefois ce service reconnaît que ces liens ne sont pas encore prouvés. Le SGRS a communiqué cette analyse à diverses autorités militaires belges et étrangères, ainsi qu'à la Sûreté de l'Etat.

Le SGRS s'est ensuite lancé dans une opération de surveillance active de M. X en Belgique suite à la demande d'un service étranger soupçonnant l'intéressé d'être lié à un trafic de matières NBC.

Le SGRS a été contraint de suspendre cette opération lorsqu'il s'est aperçu que M. X avait repéré le poste fixe d'où il était observé et que celui-ci avait noté les numéros des plaques d'immatriculation des voitures de service engagées dans cette opération. Le SGRS a adressé un rapport écrit au magistrat national sujet de ses opérations de surveillance. Les contacts préalables entre services belges et étrangers n'ont fait l'objet d'aucune trace écrite.

### **3.6.3. La collaboration entre la Sûreté de l'État et le SGRS.**

Sur le plan des principes, la Sûreté de l'Etat estime qu'un sujet comme l'islamisme radical n'entre pas dans le champ de la compétence légale du SGRS.

Ces deux services ont cependant échangé des informations d'ordre général sur le terrorisme et l'islamisme radical au sein de la Task Force antiterroriste présidée par le magistrat national. Le cas de M. X et de son association Y a aussi été évoqué mais en l'absence de compte-rendu détaillé, le Comité permanent R n'est pas en mesure d'apprécier la nature et la pertinence des informations qui ont été échangées.

Le SGRS a entamé une opération de surveillance de M. X après avoir demandé et obtenu l'assentiment de la Sûreté de l'État au cours d'une brève réunion tenue à ce sujet. Il n'y eut aucun autre échange préalable d'informations de sorte que le SGRS ignorait que la Sûreté de l'État avait déjà effectué auparavant des opérations de filature sur M. X.

De même, les échanges d'informations entre la Sûreté de l'État et le SGRS pendant cette opération se sont déroulés au cours de rencontres informelles dont aucune trace écrite n'a été produite au Comité permanent R. Le Comité ne peut donc qu'acter les déclarations du SGRS d'avoir manqué d'informations opérationnelles de la part de la Sûreté de l'État d'une part, les dénégations de ce service d'autre part quant à l'absence de collaboration.

Les comptes-rendus lacunaires des réunions de la Task Force qui mettaient en présence le magistrat national et des représentants des services de police et des services de renseignement ne permettent pas davantage au Comité permanent R de connaître le contenu des échanges d'informations intervenus au cours des réunions.

La manière dont la Sûreté de l'État et le SGRS ont échangé des informations à caractère opérationnel sur ce sujet fait donc l'objet d'appréciations diverses selon les témoignages recueillis dans les services. Les avis sont en effet assez divergents quant à la manière dont la Sûreté de l'État et le SGRS ont collaboré à propos de l'opération de surveillance, les uns estimant qu'elle fut un modèle de coopération, les autres estimant au contraire que la Sûreté de l'État avait pratiqué la rétention de certaines informations opérationnelles. Certains estiment que cette rétention d'information est à l'origine de l'échec de cette opération.

Du point de vue du Comité permanent R, on ne peut que constater que la coopération et la coordination entre les deux services a été défailante.

#### **3.6.4. La collaboration des services belges avec des services étrangers**

Ici aussi, les attitudes respectives de deux services belges à l'égard des services étrangers paraissent avoir été très différentes concernant X et Y. Dans les deux cas toutefois, les traces écrites relatives à cette collaboration sont des plus lacunaires.

Retracer le déroulement de cette collaboration fut donc une tâche malaisée pour le Comité permanent R. Celui-ci a cherché d'autres sources d'informations susceptibles de l'éclairer. Le rapport américain d'août 2004 sur le financement du terrorisme contient deux constatations intéressantes à ce propos; ces remarques concernent la manière dont le FBI a recueilli des renseignements sur Y auprès de services étrangers avant le 11 septembre 2001:

*« One European country where Y had a substantial office provided the most useful information in the early stages of the investigation »,*

*“A formal request for records, called a mutual legal assistance treaty (MLAT) request, was impossible because the FBI did not have an open criminal investigation; the Y inquiry was an intelligence investigation. The agents did ask one European country for help, but were told that that country's restrictive laws prohibited electronic surveillance and obtaining bank records”.*

On peut émettre l'hypothèse que ces deux remarques visent des services belges.

## **A. La Sûreté de l'Etat**

Le rapport américain nous apprend ainsi que la Sûreté de l'Etat a fourni des renseignements intéressants à ses homologues américains au début de l'enquête. L'absence de moyen légal pour procéder à une surveillance électronique ou pour se faire communiquer des données bancaires a été opposée à certaines demandes américaines.

Après les attentats du 11 septembre 2001, la Sûreté de l'Etat déclare s'être retrouvée confrontée à une hausse considérable de demandes de collaborations américaines parmi lesquelles elle a dû établir des priorités.

Aucune ligne directrice claire, aucun choix stratégique n'est apparu de la part de la direction dans la manière dont la Sûreté de l'Etat devait traiter à cette époque les multiples demandes de collaboration reçues des services américains. Le Comité permanent R s'est demandé pourquoi la Sûreté de l'Etat avait répondu par écrit à certaines demandes d'informations, oralement à d'autres.

Cette manière de travailler constitue bien sûr un obstacle à la mission de contrôle du Comité permanent R. Le Comité regrette à nouveau l'absence de traces écrites relatives à cette collaboration. Cette constatation a déjà été exprimée plusieurs fois dans les rapports du Comité<sup>17</sup>.

## **B. Le SGRS**

La manière dont le SGRS a collaboré avec les services étrangers a été différente.

Le SGRS s'est montré très prompt à organiser la filature de l'intéressé à la demande d'un service américain. Cette décision a été prise au plus haut niveau du service.

Au cours de cette opération, le SGRS a eu des contacts avec des services de police étrangers. Les rapports laconiques portés à la connaissance du Comité permanent R à ce sujet ne lui permettent pas d'en apprécier la nature. Il ne semble pas que les informations obtenues de la part de ces services aient été déterminantes pour l'aboutissement de la surveillance. Finalement, la surveillance menée par le SGRS n'apporta aucun élément permettant d'établir un lien formel entre M. X, son organisation Y et des activités terroristes.

Au cours de l'été 2002, le SGRS a adressé un rapport en ce sens au magistrat national. Le service américain fut averti oralement de l'échec de l'opération.

### **3.6.5. La collaboration des services de renseignement avec les autorités judiciaires et les services de police**

Avant le 11 septembre 2001, la Sûreté de l'Etat a prêté son assistance à au moins deux instructions judiciaires en cours en Belgique, ainsi qu'à des enquêtes auprès du parquet de Bruxelles dans le cadre de Commissions rogatoires internationales.

Toutefois, les informations recueillies avant le 11 septembre 2001 n'ont révélé aucune infraction à charge de l'intéressé et sont donc restées limitées au niveau du renseignement.

---

<sup>17</sup> Comité permanent R, rapport d'activités 2003, pp. 17 et 18.

Après le 11 septembre 2001, les deux services ont évoqué le cas de M. X au cours des réunions de la Task Force anti-terroriste. Ces réunions étaient présidées par le magistrat national.

L'opération de surveillance de X menée par le SGRS au cours de l'année 2002 l'a été en collaboration avec la police fédérale et avec l'assentiment du magistrat national.

## **Commentaires du Comité permanent R**

Dans le cadre de cette enquête, le Comité permanent R fait deux constatations importantes .

Les deux services de renseignement ont fait usage de techniques particulières de recherches (observation systématique, observation par des moyens techniques, recours à des informateurs) que la loi du 6 janvier 2003 régit à présent pour les services de police.

Le cadre dans lequel les services de renseignement ont ici collaboré avec les autorités judiciaires et la police fédérale n'est pas clair.

Cette coopération est régie par l'article 20 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité. Cet article contient trois éléments :

*§ 1<sup>er</sup>. Les services de renseignement et de sécurité, les services de police, les autorités administratives et judiciaires veillent à assurer entre eux une coopération mutuelle aussi efficace que possible. (...).*

*§ 2. lorsqu'ils sont sollicités par celles-ci, les services de renseignement et de sécurité peuvent, dans les limites d'un protocole approuvé par les ministres concernés, prêter leur concours et notamment leur assistance technique aux autorités judiciaires et administratives.*

*§ 3. le Comité ministériel (du renseignement et de la sécurité) définit les conditions de la communication prévue à l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, et de la coopération prévue au § 1<sup>er</sup> du présent article.*

Il existe un protocole d'accord entre le Collège des Procureurs généraux près les Cours d'Appel et l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat datant du 15 décembre 1997 (donc antérieur à la loi organique). Ce texte constitue encore à ce jour la base de la collaboration entre ces autorités. Ce protocole fait l'objet de la circulaire COL 13/99 émise le 22 juin 1999 par le Collège des Procureurs-généraux. A la connaissance du Comité permanent R, ce protocole d'accord n'a pas encore été approuvé par les ministres compétents.

Aux termes de cet accord, les services de renseignement peuvent communiquer des informations aux autorités judiciaires et peuvent en recevoir, ce qui pose peu de problème. Les services de renseignement peuvent également apporter un soutien technique aux parquets comme aux juges d'instruction ; ces services peuvent, sous la direction effective du magistrat compétent, coopérer directement avec les services de police, ceci aussi bien dans une enquête active que proactive. Il est précisé que le soutien des services de renseignement doit se limiter très strictement à l'accomplissement de leurs propres missions et qu'il ne peut aucunement s'étendre à la recherche d'infractions pénales spécifiques.

Ni le protocole, ni la circulaire précités ne définissent ce qu'il faut entendre par « soutien technique ». De même les dispositions précitées ne définissent pas l'étendue de la direction confiée au magistrat compétent. Le Comité se pose dès lors la question suivante à propos du présent dossier : les services de renseignement n'ont-ils pas, en l'occurrence, dépassé la limite de leurs missions spécifiques ?

Le Comité s'inquiète de la vision développée par la Sûreté de l'Etat selon laquelle une organisation ne mérite son attention prioritaire que si elle s'adonne à des activités illégales en Belgique. L'illégalité d'une action est une considération qui rentre dans une approche judiciaire. L'approche spécifique d'un service de renseignement se situe ailleurs ; elle est plus large aussi bien quant à l'objet qu'à la période de référence. C'est exactement ce que la Commission américaine sur les attaques terroristes du 11 septembre 2001 veut faire comprendre en disant : « *Y should remind us that terrorist links and evidence of terrorist funding are far different things* » et encore « *There may not have a smoking gun proving that these entities funded terrorism, but the evidence of their links to terrorists and jihadist is significant* »<sup>18</sup>.

### **3.7. Les informations transmises au Procureur du Roi concernant la demande de naturalisation de M. X.**

La Sûreté de l'Etat a été consultée par le procureur du Roi de Bruxelles lors de la première demande de nationalité belge que M. X a introduite en 1995. Ce service a transmis au procureur des informations très défavorables sur l'intéressé qui ont probablement contribué au refus de lui accorder la nationalité belge.

Le Comité permanent R ignore pourquoi la Sûreté de l'Etat n'a pas été consultée lorsque M X a introduit sa deuxième demande de nationalité en 2001.

### **3.8. Les informations transmises dans le cadre de la procédure de gel des avoirs financiers des époux X et de leur association Y**<sup>19</sup>.

En octobre 2001, la Sûreté de l'Etat a pris l'initiative de signaler aux autorités belges et aux américains qu'une des personnes figurant sur un projet de liste de terroristes avait été en contact en 1999 avec M. X, président de l'association Y.

Au cours du dernier trimestre de l'année 2002, la Sûreté de l'Etat a été consultée par diverses autorités dans le cadre de la procédure de gel des avoirs financiers des époux X et de leur association Y. La Sûreté de l'Etat a transmis au gouvernement les informations dont elle disposait au sujet des intéressés.

Le Comité permanent R suppose que ces renseignements fournis par la Sûreté de l'Etat ont été largement pris en considération par le gouvernement pour procéder au gel de leurs avoirs financiers.

Le SGRS ne semble pas avoir été consulté dans le cadre de cette procédure.

---

<sup>18</sup> National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States – Monograph on Terrorist Financing

<sup>19</sup> Les règles de droit national et international permettant la mise en œuvre de telles mesures sont exposées en annexe i du présent rapport.

#### 4. LES LEÇONS TIRÉES PAR LA COMMISSION NATIONALE AMÉRICAINE SUR LES ATTAQUES TERRORISTES DU 11 SEPTEMBRE 2001 (RAPPORT 9/11).

Dans son rapport complémentaire d'août 2004 sur le financement du terrorisme, la commission d'enquête américaine sur les attentats du 11 septembre 2001 tire des leçons et pose quelques questions fondamentales à propos des actions entreprises à l'égard de certaines ONGI aux États-Unis :

- **Concernant la difficulté de prouver l'appui que Y fournirait à des mouvements terroristes** : « The agents and officials in these cases faced one of the most important and difficult issues in the fight against al Qaeda and jihadist fund-raising: there is a difference between troubling 'links' to terrorists and compelling evidence of supporting terrorists." (...) "Y should remind us that terrorist links and evidence of terrorist funding are far different things".
- **Concernant la pertinence d'une action gouvernementale fondée sur le Renseignement** : « How much information does the government need before it can take action against a potential terrorist fund-raiser?"
- **Concernant le respect des libertés des citoyens**, la commission critique le pouvoir de l'administration américaine de bloquer les avoirs financiers d'une personne ou d'une organisation sans procédure administrative formelle, sans attendre l'issue d'une enquête judiciaire et sans preuve acquise d'une quelconque culpabilité.
- **Concernant l'efficacité du gel des avoirs financiers de l'association Y** : "Was the destruction of Y a success? Did it enhance the security of the United States or was it a feckless act that violated civil rights with no real gain in security? ».
- **Concernant la réalité des liens de l'organisation Y avec le terrorisme** : « Our purpose is not to try to resolve the question of whether (...) Y actually provided funds to terrorists. We can, however, come to some understanding about whether the government action against them was justified. Reviewing the materials, classified and unclassified, available to the government makes it clear that their concerns about (...) Y were not baseless. There may not have a smoking gun proving that these entities funded terrorism, but the evidence of their links to terrorists and jihadists is significant".
- **Concernant la détermination des gouvernements étrangers de couper les sources de financement du terrorisme** : "In criticizing them, we should remember that in (...) Y, the total political will, prosecutorial and investigative talent, and resources of the U.S. government have so far failed to secure a single terrorist-related conviction".

## 5. LES CONCLUSIONS DU COMITÉ PERMANENT R

Le Comité permanent R fait siennes les questions et conclusions précitées de la Commission nationale Américaine sur les attaques terroristes du 11 septembre 2001.

Le comité estime que le suivi de M. X et de son organisation Y entrainent bien dans les missions légales de la Sûreté de l'État. Le Comité est, en effet, d'avis que la suspicion existant autour des activités humanitaires de l'intéressé est raisonnable et justifiée,

- par les contacts qu'il entretient avec des figures de l'islamisme radical aussi bien en Belgique qu'à l'étranger,
- par certains financements reçus de la part de personnes qui font à l'étranger l'objet d'enquêtes judiciaires liées à des faits de terrorisme,
- par la nature inhabituelle de certaines aides convoyées à l'étranger que le FBI estime de nature militaire.

Le Comité permanent R ne partage toutefois pas la vision de la Sûreté de l'Etat selon laquelle une organisation ne mérite une attention prioritaire que si elle s'adonne à des activités illégales en Belgique. L'illégalité d'une action est une considération qui rentre dans une approche judiciaire. Le soutien logistique apporté depuis notre pays à des mouvements violents à l'étrangers (qualifiés ou non de terroristes) constitue assurément une menace potentielle pour la sûreté extérieure de l'État et de ses relations internationales.

La Sûreté de l'État estime que le suivi de l'islamisme radical n'entre pas dans les compétences du SGRS. Le Comité permanent R estime cependant que le suivi de M. X et de son organisation Y entrainent bien dans les compétences du SGRS. D'une part l'intéressé avait acheté du matériel au Ministère de la Défense et d'autre part, il était suspecté de transporter du matériel NBC vers une zone des Balkans où des éléments des forces armées belges sont en mission.

L'absence d'échange préalable de données opérationnelles entre les deux services a probablement contribué à l'échec de l'opération de filature. La collaboration entre la Sûreté de l'État et le SGRS a été défailante dans ce dossier.

La collaboration des services de renseignement avec les autorités judiciaires et les services de police est, comme le prévoit l'article 20 § 2 de la loi organique du 30 novembre 1998, réglée par un protocole d'accord. Ce protocole repris par la circulaire COL 13/98 du Collège des Procureurs généraux ne définit pas la notion de support technique que peuvent apporter les services de renseignement ; elle prête à confusion quant à la séparation opérationnelle entre l'action judiciaire et la recherche de renseignements. Un glissement de l'action des services de renseignement vers des actes d'enquête judiciaire préliminaires n'est dès lors pas exclu.

Le Comité permanent R estime qu'il est impératif d'éviter la confusion des missions respectives de police et de renseignement.

Le Comité permanent R constate l'absence de base légale pour l'utilisation de certaines méthodes de recueil de données à caractère personnel par les services de renseignement. Ainsi l'identification de numéros d'appel, l'analyse de communications téléphoniques, les filatures, le recours aux informateurs, les observations et autres techniques de recherche intrusives pour la vie privée font l'objet d'une réglementation légale pour les services de police, non pour les services de renseignement.

La Sûreté de l'Etat et le SGRS n'ont pas conservé la totalité des traces écrites de leurs contacts avec les services américains à l'occasion de leur surveillance de X. Cette absence de traçabilité n'est pas conforme aux directives internes de la Sûreté de l'Etat relatives aux relations avec des services étrangers. Le Comité permanent R n'a pas trouvé de directive semblable parmi les ordres permanents du SGRS dont il dispose.

Il apparaît pourtant des sources ouvertes consultées par le Comité permanent R que la relation écrite de tout rapport avec un agent étranger est érigée en règle de base essentielle (mais pas toujours respectée) pour le bon fonctionnement d'un service de renseignement.

Le SGRS pour sa part s'est engagé dans une opération de surveillance de M. X à la demande d'un service étranger. Faute d'avoir disposé d'informations opérationnelles suffisantes sur la cible, cette opération a échoué et la cible a découvert qu'elle faisait l'objet d'une surveillance.

## **6. RECOMMANDATIONS**

Compte tenu des constatations qui précèdent, le Comité permanent R ne peut que réitérer les recommandations qu'il a déjà formulées dans ses rapports précédents, notamment celles visant à améliorer la communication de renseignements :

- entre la Sûreté de l'Etat et le SGRS,
- entre ces services de renseignement, les ministres et les autorités administratives ;
- aux autorités judiciaires.

Le Comité permanent R rappelle aussi que l'utilisation de techniques spéciales de recherche intrusives pour la vie privée (écoutes, filatures, informateurs, etc.) par les services de renseignement devrait faire l'objet de normes légales prévoyant le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le Comité permanent R estime aussi qu'il devrait être légiféré sur la manière dont les services de renseignement peuvent collaborer avec les autorités judiciaires. A la demande de sa commission de suivi du Sénat, le Comité permanent R poursuit l'examen des aspects légaux de cette problématique.

## 7. REACTIONS DU GOUVERNEMENT AU PRESENT RAPPORT

Le 8 décembre 2004, Madame Laurette Onkelinx, Vice-première ministre et ministre de la Justice, a informé le Comité permanent R de la suite qu'elle-même et le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité comptaient réserver aux conclusions de ce rapport.

« Monsieur le Président,

*J'ai bien reçu le rapport concernant l'enquête consacrée à Monsieur (X).*

*J'ai pris bonne note des constats que le Comité R pose dans ledit rapport. Comme je vous l'ai récemment indiqué, le Ministre de la Défense et moi-même avons pris l'initiative de renforcer la collaboration entre la Sûreté de l'État et le SGRS. Ce protocole de collaboration impose aux deux services un devoir d'information réciproque pour certaines matières qui touchent notamment au terrorisme et à l'extrémisme. Sur le plan opérationnel, ces deux services devront également coopérer davantage.*

*Enfin, comme vous le savez, le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité a décidé, ce 10 novembre, de renforcer le cadre juridique du Groupe Inter force Antiterroriste en lui confiant la mission principale de la coordination de l'organisation du flux d'informations entre les différents services chargés, au sein de notre État, de la sécurité. Ici aussi, le Gouvernement entend assurer un flux constant d'informations pertinentes concernant toutes formes de menaces qui pourraient concerner la sûreté intérieure mais aussi la sûreté extérieure de la Belgique.*

*Ces différentes initiatives devraient, en principe, favoriser une coopération optimale entre les différents services et doter le Gouvernement d'évaluations pertinentes.*

*Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.»*

Signé : Laurette ONKELINX

Le Comité permanent R prend acte de la signature du nouveau protocole d'accord entre la Sûreté de l'Etat et le SGRS. Il espère que l'exécution de cet accord permettra désormais d'éviter une défaillance de collaboration comme celle relevée dans le présent rapport.

Le Comité permanent R a également pris acte de la volonté du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité de renforcer le cadre juridique du Groupe Inter force Antiterroriste.

Cette initiative va dans le sens de la recommandation n° 4.2 que les commissions de la Chambre des représentants et du Sénat chargées du suivi des Comités permanents P et R ont adoptée le 16 juillet 2004 sur base de la discussion du rapport annuel 2003 du Comité permanent R :

*4.2. «Elles (les commissions du suivi) insistent également pour qu'il y ait une coordination de l'information, à destination des autorités compétentes. Il faut également assurer la coordination avec les autres services concernés. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il faut, par exemple, que le GIA soit associé à la coordination ».*

Plusieurs échanges de vues ont eu lieu entre le Comité permanent R et le cabinet de Madame la Vice-première ministre et ministre de la Justice. Le Comité a ainsi été invité à apporter son expertise technique pour la rédaction de textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de cette dernière mesure.

Par lettre du 18 mars, nous avons envoyé ce rapport aux ministres de la Justice et de la Défense nationale pour avis.

#### **Réaction de Madame la Vice-première ministre et Ministre de la Justice :**

Par courrier du 13 avril 2005, Madame la ministre de la Justice nous a fait part de ses remarques :

*« Monsieur le Président,*

*J'ai bien reçu votre courrier du 18 mars 2005 par lequel vous me communiquez le rapport de l'enquête « sur la manière dont les services de renseignement ont collaboré dans le suivi d'une personne suspectée de soutenir des activités terroristes en Belgique ».*

*Je confirme mes réactions que j'ai développées dans mon courrier du 8 décembre 2004 et pour notre parfaite information, attire votre attention sur la circonstance que le Comité Ministériel du Renseignement et de la Sécurité a approuvé un avant-projet de loi ce 25 mars 2005 qui crée l'Organe de Coordination de l'Analyse de la Menace.*

*Je pense effectivement qu'en adoptant ce texte, le Gouvernement respecte rigoureusement les recommandations formulées par les Commissions de Suivi Parlementaires des Comités Permanents de Contrôle des Services de Renseignement et de Police.*

*Par ailleurs, je souhaiterais pouvoir communiquer ledit rapport au Parquet fédéral en charge de la plupart de dossiers de terrorisme.*

*Pourrais-je avoir votre accord sur ce point ?*

*En vous remerciant pour votre diligence, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.*

*(Signé) : Laurette Onkelinx ».*

## Réaction du Ministre de la Défense nationale

Par courrier du 18 avril 2005, Monsieur le ministre de la Défense nationale nous a fait part de ses remarques :

« Monsieur le Président,

*Le rapport de l'enquête de contrôle sur la manière dont les services de renseignement ont collaboré dans le suivi d'une personne suspectée de soutenir des activités terroristes en Belgique a retenu toute mon attention.*

*Je constate que votre rapport signale encore quelques dysfonctionnements, surtout en ce qui concerne la communication d'informations entre le SGRS et la Sûreté de l'Etat. Les événements décrits dans ce rapport datent toutefois d'avant la signature du protocole entre les deux services le 12 novembre 2004 par ma collègue de la Justice et moi-même. Depuis, lors d'une visite conjointe avec ma collègue de la Justice au SGRS où à la Sûreté de l'Etat était invitée, j'ai pu constater que les dispositions du protocole se mettent progressivement en place et que les plateformes sur les matières terrorisme et extrémisme commencent à fonctionner.*

*En ce qui concerne la collaboration avec les autorités judiciaires, vous n'êtes pas sans savoir qu'une nouvelle directive conséquent des Procureurs généraux relative à la collaboration avec des tiers services, qui remplacera la Col 13/1998, est actuellement discutée au Collège du Renseignement et de la Sécurité. Elle précisera d'avantage les différentes possibilités.*

*Afin d'éviter toute confusion entre les tâches des services de police et des services de renseignement et de préciser la notion « d'aide technique » dans le cadre de la collaboration avec les autorités judiciaires, je partage entièrement votre recommandation de légiférer dans ces matières, également en ce qui concerne l'utilisation des techniques spécifiques de recherche par les services de renseignement et de sécurité.*

*Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très distingués ».*

*(Signé) : André Flahaut ».*

## ANNEXES

---

### **Les listes de personnes et organisations terroristes – les mesures de gel des avoirs financiers de ces entités dans le droit international.**

#### **1. Les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies.**

Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté de multiples résolutions contre le terrorisme. Il s'agit notamment de la résolution 1373 (1<sup>er</sup> octobre 2001) qui appelle les États à prévenir et à réprimer le financement des actes de terrorisme ainsi qu'à geler sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes et entités liées au terrorisme. Il s'agit aussi des résolutions 1267 (15 octobre 1999), 1333 (19 décembre 2000) et 1390 (16 janvier 2002) condamnant le régime des Talibans en Afghanistan pour le soutien qu'il apporte à des mouvements terroristes, à Oussama Ben Laden et à son organisation Al Qaïda, en particulier. Ces résolutions enjoignent notamment aux États membres des Nations Unies de geler sans délai les avoirs financiers et les ressources économiques des personnes et organisations figurant sur une liste établie et mises à jour par un comité spécial du Conseil de Sécurité chargé de piloter la mise en œuvre de ces mesures. Cette liste doit mentionner des personnes physiques et organisations désignées comme étant associées à Oussama Ben Laden et à son organisation Al Qaïda.

Ces résolutions en appellent aussi à la coopération des États membres et d'organisations régionales pour qu'ils transmettent au Comité spécial toute information pertinente utile à la mise en œuvre de ces mesures restrictives. Aucune de ces résolutions ne précise de quelles natures doivent être les informations pertinentes transmises (judiciaires, administratives ou renseignements) au Comité spécial des sanctions.

#### **2. La liste officielle américaine des organisations terroristes** (disponible sur <http://usinfo.state.gov>).

Le Département d'État des États-Unis est habilité à dresser une liste officielle d'organisations terroristes étrangères en vertu de l'*Immigration and Nationality Act* amendé par le *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* de 1996. Les désignations sont valables pendant deux ans au terme desquels elles expirent automatiquement si elles n'ont été renouvelées. Pour être désignée comme terroriste, une organisation doit être étrangère aux États-Unis, elle doit avoir commis des actes illégaux répertoriés comme terroristes par l'*Immigration and Nationality Act* et avoir menacé des citoyens américains ou la sécurité nationale (c à d la défense nationale, les relations internationales ou les intérêts économiques) des États-Unis. Cette liste est établie au terme d'une procédure qui rassemble toutes les preuves et informations disponibles, qu'elles soient de sources ouvertes ou classifiées, rapportées par le ministère de la Justice, celui des finances ou par la communauté du renseignement, concernant les organisations désignées. Avant sa publication, la liste encore classifiée est communiquée au Congrès. La désignation comme organisation terroriste peut être contestée devant les tribunaux américains mais le gouvernement est autorisé à leur produire des documents classifiés pour défendre sa position.

Figurer sur cette liste entraîne des effets légaux pour l'organisation concernée :

- il devient illégal de financer ou de soutenir matériellement cette organisation ;
- ses représentants ou ses membres qui n'ont pas la nationalité américaine peuvent être refoulés du territoire des États-Unis ;
- les institutions financières américaines doivent bloquer les fonds et avoirs de l'organisation.

Ces mesures ont été renforcées par la loi *Patriot Act* qui donne à l'OFAC (administration du Trésor) le pouvoir de bloquer des fonds et avoirs des organisations mises en cause « *during the pendency of an investigation* ». La signature du directeur de l'OFAC sur ordre écrit suffit à mettre cette mesure en œuvre. En pratique, la décision est précédée d'une discussion entre représentants des différentes agences de renseignement (*National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Monograph on Terrorist Financing, Staff Report to the Commission, august 2004*).

## **Les règlements du Conseil et de la Commission de l'Union européenne.**

Pour donner suite aux résolutions précitées du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Conseil de l'Union européenne a transposé dans le droit communautaire les mesures de gel des avoirs financiers des personnes et organisations reprises sur une liste figurant en annexe du règlement n° 881 / 2002 du 27 mai 2002.

L'article 5 de ce règlement détermine quelles sont les autorités nationales compétentes pour la mise en oeuvre des mesures de gel. En Belgique, c'est le ministère des Finances et celui des Affaires économiques qui sont chargés de la mise en oeuvre de ces mesures.

L'article 7 du règlement indique que la Commission européenne est habilitée à modifier ou à compléter la liste établie. Ces modifications peuvent intervenir sur base des recensements effectués soit par le Conseil de sécurité des Nations unies, soit par son comité des sanctions, soit sur la base d'informations fournies par les États membres. Ici aussi, le règlement n'indique pas de quelles natures doivent être les informations pertinentes transmises par les États membres (judiciaires, administratives ou renseignements) à la Commission européenne.

### *Le droit belge.*

Aux termes de la loi du 11 mai 1995 relative à la mise en oeuvre des décisions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies, (Mon. 29 juillet 1995) le Roi peut prendre, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les mesures nécessaires à la mise en oeuvre des décisions obligatoires que prend le Conseil de sécurité en vertu de la Charte des Nations unies. Ces mesures peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radios électriques et des autres moyens de communication avec le pays visé. Les mesures peuvent également comprendre la saisie de biens meubles et immeubles ainsi que le blocage d'avoirs financiers. Il ne s'agit pas de mesures judiciaires mais bien d'actes administratifs et provisoires destinés à prévenir des activités suspectes dans le futur.

Les Chambres législatives doivent être informées immédiatement des arrêtés que le Roi prend en vertu de cette présente loi.

**D. ETUDE A LA DEMANDE DES COMMISSIONS  
DE SUIVI PARLEMENTAIRE**

**INTERACTION ENTRE LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT  
ET LES AUTORITES JUDICIAIRES  
EXPOSE DE LA SITUATION EN BELGIQUE  
INTRODUCTION A UNE ETUDE JURIDIQUE COMPARÉE**

**N.B. : Ce texte constitue la traduction de la version néerlandaise qui représente le texte original de référence**

*« D'une manière plus générale, il est clair que les autorités judiciaires et les services de renseignement et de sécurité ne pourront jamais réussir à réaliser pleinement leurs finalités propres, entre autres en matière de suivi et de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, si continuent à subsister des obstacles inutiles en matière d'information et des dysfonctionnements en matière de communication.*

*Ceci est tout à fait inacceptable si l'on sait que, dans la très grande majorité des cas, les finalités judiciaires et administratives peuvent être poursuivies simultanément et dans le respect de la législation applicable et qu'il n'existe pas d'incompatibilité entre les objectifs respectifs.*

*Il est indéniable que dans le cadre d'une bonne coopération entre les autorités judiciaires et les services de renseignement et de sécurité, tant le ministère public que le juge d'instruction doivent pouvoir communiquer des informations à ces services et faire appel à leurs connaissances et informations spécialisées ».*<sup>1</sup>

## **INTRODUCTION**

A l'occasion de la discussion sur le Rapport d'activités général 2003 du Comité permanent R, différents députés et sénateurs ont exprimé leurs préoccupations quant à la collaboration entre les deux services de renseignements d'une part et les autorités judiciaires d'autre part.<sup>2</sup> C'est pourquoi il a été demandé au Comité Permanent R de réaliser une étude juridique comparée sur ce problème.

Dans un premier temps, le Comité permanent R souhaite néanmoins se limiter à une image exhaustive de la problématique en fonction de la réglementation belge et supranationale. Les règles relatives à l'interaction entre ces services et les effets de cette collaboration sur le plan procédural sont en effet relativement complexes et parfois très imprécis, notamment en raison de la quasi-absence de toute jurisprudence en la matière. L'étude approfondie de la situation belge (qui sera illustrée, dans la mesure du possible, à l'aide de pratiques constatées au cours d'enquêtes de contrôle<sup>3</sup>) doit permettre de définir les points épineux et, dans un deuxième temps, de rechercher de façon ciblée des exemples étrangers.

<sup>1</sup> Doc. Parl., Sénat, 1997-98, 758/9, 2-3.

<sup>2</sup> Doc. parl., Sénat, 2003-2004, 725/1, 39-40; Doc.parl., Chambre, 2003-2004, 1289/1, 40 et Annales., Sénat, 10 novembre 2004, 3-83, 37.

<sup>3</sup> Voir l'affaire Mitrokhin (*Rapport d'activités 2000*, 78); l'affaire Tractebel (*Rapport d'activités 2001*, 5); une affaire de trafic d'armes (*Rapport d'activités 2001*, 147); le cas Mugabe (*Rapport d'activités 2003*, 164 e.v.); une affaire de trafic d'armes (*Rapport d'activités 2003*, 220-221); l'enquête relative à la fraude aux visas et autre documents favorisant la traite des êtres humains vers la Belgique (*Rapport d'activités 2003*, 159 et suivantes); l'enquête sur la manière dont les services de renseignement ont collaboré dans le suivi d'une personne suspectée de soutenir des activités terroristes en Belgique (*Rapport d'activités 2004*, p.78).

La présente étude ne se référera donc qu'occasionnellement qu'à un autre système de droit.

C'est essentiellement le système judiciaire néerlandais qui sera abordé ici, en raison de plusieurs évolutions récentes sur le plan de l'interaction entre les services de renseignements et la justice. Citons la récente législation sur les services de renseignements, plusieurs procès pour terrorisme et quelques nouvelles propositions de loi. La deuxième phase de l'étude sera finalisée dans le courant de 2005.

L'étude est divisée en sept parties.

Pour commencer, elle se penche brièvement sur la finalité de la fonction remplie par les deux acteurs. Cela permet de distinguer clairement les responsabilités de chacun en cas d'éventuelle collaboration et de définir quelle fonction sera remplie lors de quelle interaction.

Les deuxième et troisième parties examinent la manière dont est réglée la transmission d'informations provenant et à destination du judiciaire. Mais ces interactions ne se limitent évidemment pas à l'échange d'informations. Les services de renseignements apportent parfois leur assistance à des informations, instructions et enquêtes judiciaires. Se pose alors la question de savoir ce qu'ils peuvent faire ou non et de quelles compétences ils disposent le cas échéant. Cependant, les instances travaillent parfois en même temps sur une même problématique sans que l'une soit impliquée dans l'enquête de l'autre. Cette situation doit aussi être étudiée car elle pose une question fondamentale.

Une sixième partie est amplement consacrée à l'utilisation des données qui proviennent de services de renseignements, dans le cadre d'une information, d'une instruction ou d'une enquête judiciaire et devant le juge du fond. Cette partie est notamment consacrée à la problématique de la saisie judiciaire de données conservées par des services de renseignements, à celle de la preuve obtenue illégalement, à celle de la valeur de la preuve et, surtout, à celle du droit à un procès équitable.

Une septième partie examine dans quelle mesure le Comité Permanent R peut exercer un contrôle sur l'ensemble de cette problématique. Enfin, la dernière partie énumère les différentes conclusions des parties précédentes ; elle indique les points sur lesquels l'étude juridique comparée se penchera de manière plus approfondie.

## **1. LES FINALITÉS DU RENSEIGNEMENT ET DU JUDICIAIRE : LEURS DIFFÉRENCES ET LEURS SIMILITUDES**

Il est difficile de répondre à la question portant sur la qualité et/ou l'opportunité d'une collaboration entre services de renseignement et autorités judiciaires sans avoir une idée claire des fonctions que remplissent ces services et autorités.

Vus en tant que fonction, le Renseignement et le Judiciaire ont chacun une mission particulière ainsi que leur propre raison d'être. Il arrive que ces fonctions ne soient pas toujours compatibles. Se pose alors la question de savoir à quelle fonction et à quelle finalité il faut accorder la priorité.

La raison d'être proprement dite de la fonction du Renseignement a été très bien décrite dans le texte initial de l'article 7, § 1, 1°, du projet de loi sur les services de renseignement et de sécurité.<sup>4</sup> Cette disposition ainsi rédigée donnait aux services la mission : « 1° de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales, ou le potentiel scientifique ou économique du pays et d'en informer sans délai les ministres compétents »<sup>5</sup>.

En fonction de cette menace, les autorités peuvent alors entamer ou envisager des actions politiques, diplomatiques, judiciaires, policières, administratives, voire militaires.

La fonction consiste donc à informer le pouvoir exécutif à propos de menaces bien définies susceptibles de mettre en péril à court ou à plus long terme notre régime démocratique, constitutionnel.<sup>6</sup> Les menaces dont les services de renseignements doivent aujourd'hui se soucier sont décrites dans la loi de 1998 : l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les organisations sectaires dangereuses et les organisations criminelles.

A première vue, cette fonction est évidemment très différente de la fonction judiciaire. Cette dernière fonction a pour objet de lutter contre la criminalité. Tandis que les services de renseignements visent plutôt la protection de la nation, les services de polices protègent les citoyens et leurs biens contre des délits concrets.<sup>7</sup> Ainsi, la justice tentera de démanteler une bande organisée en poursuivant ses chefs devant les tribunaux, ceci en vue de pouvoir saisir leurs biens patrimoniaux et de les incarcérer. La Sûreté de l'État se préoccupera pour sa part de l'infiltration de cette bande organisée dans les sphères légales, cela pouvant représenter une menace pour la démocratie ou altérer la confiance dans le bon fonctionnement de l'état de droit.

Mais cette contradiction n'est peut-être qu'apparente. La pérennité de notre système démocratique, constitutionnel est-elle un but en soi ou n'est-elle plutôt qu'une des conditions à l'épanouissement des individus ? De même, la répression des délits de leurs auteurs est-elle une fin en soi ou n'est-elle qu'un des éléments nécessaires à un ordre social stable ?<sup>8</sup> Cela dépend de l'image des hommes et de la société qui prime à un moment donné.

Le but final du « Judiciaire » et celui du « Renseignement » ne sont donc pas si différents. Par contre, la façon dont on considère les choses et les moyens dont on dispose pour remplir la fonction sont différents.

---

<sup>4</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 1995-96, 638/1, 41.

<sup>5</sup> La référence au « ministre compétent » n'a pas disparu de manière intentionnelle de cet article. C'est par oubli qu'elle n'a pas été reprise dans l'amendement 86 qui a finalement été voté. Elle est maintenue dans l'article 11, 1°, de la loi qui définit ainsi les compétences du SGRS : « de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer l'intégrité du territoire national, les plans de défense militaires, l'accomplissement des missions des forces armées ou la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou tout autre intérêt fondamental du pays défini par le Roi sur proposition du Comité ministériel, et d'en informer sans délai les ministres compétents ainsi que de donner des avis au gouvernement, à la demande de celui-ci, concernant la définition de sa politique extérieure de défense ; »

<sup>6</sup> On pourrait considérer la « sûreté intérieure de l'Etat », la « sûreté extérieure de l'Etat », les « relations internationales » ou le « potentiel scientifique ou économique » comme des conditions de survie.

<sup>7</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 1997-98, 758/10, 35.

<sup>8</sup> Ainsi est formulée la mission de la police fédérale « contribuer au renforcement de la sécurité, au maintien et au développement de l'état de droit démocratique (...) ». (Rapport d'activités 2003 de la police fédérale, p.3).

Le pouvoir judiciaire recherche les auteurs individuels de délits (ce sont les cibles) afin de pouvoir les poursuivre et les condamner (= moyen). Les services de renseignement détectent les menaces contre la démocratie, indépendamment d'une éventuelle qualification pénale<sup>9 10</sup> (ce sont leurs cibles), et les analysent pour les responsables politiques à qui un éventail de possibilités d'actions est mis à disposition (c'est le moyen). Les services de renseignement belges n'entreprennent donc aucune action eux-mêmes.<sup>11</sup> Ils transmettent des rapports au gouvernement, ceux-ci pouvant contenir des avis concrets.

Ces fonctions ont été confiées à des services distincts, qui ont reçu des compétences différentes à cette fin.

Ces dernières années, les méthodes de police judiciaire ont été clairement définies et, surtout, largement étendues. Les services de renseignement se réfèrent quant à eux à une loi qui leur permet certes de collecter des renseignements, mais qui ne décrit pas assez précisément les méthodes qu'ils peuvent employer. Sans base légale, ils ne peuvent certainement pas recourir à n'importe quelle méthode de recueil du renseignement. Alors que les fonctions du Judiciaire et du Renseignement ne tendent finalement pas à des objectifs tellement différents, il paraît étrange que la première ait reçu tant de moyens légaux, ce qui n'est pas le cas pour la seconde. Cette situation s'explique bien sûr sur le plan historique. Mais elle interpelle malgré tout dans la mesure où les compétences du pouvoir judiciaire peuvent profondément interférer dans la vie des citoyens et des individus (ainsi les enquêtes et condamnations pénales). La mission du renseignement n'a quant à elle d'autre but (pour l'essentiel) que d'analyser la menace et donc pas de prendre des mesures contre des individus.

Bien sûr, le travail d'un service de renseignements ne se situe pas seulement à un niveau stratégique. Un service de renseignements suit aussi des individus de près, ce qui peut avoir de lourdes conséquences sur la vie d'une personne (il n'est pas nécessaire de la condamner pour cela). En outre, il arrive de plus en plus que des données collectées au cours d'une mission de renseignement soient utilisées sur le plan individuel : d'une part, dans les enquêtes judiciaires (voir plus loin l'article 29 du CIC et l'article 19 de la Loi sur les services de renseignement) et d'autre part, dans toutes sortes de procédures administratives dont les résultats peuvent être aussi importants pour un individu qu'une condamnation pénale. Nous pensons ici à l'agrégation d'un détective ou à l'octroi d'un permis de séjour pour un étranger. Lorsque la loi en matière d'attestations et d'avis de sécurité sera entrée en vigueur d'ici peu, l'impact direct des données d'un service de renseignements sur des individus ne pourra assurément pas être sous-estimé.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Dans cette optique, un service de renseignements n'est pas intéressé en tant que tel par des délits individuels, même si ceux-ci peuvent être très graves. Si la structure de l'Etat ne s'en trouve pas menacée, seules la police et la justice doivent intervenir. Mais si ces méfaits restent impunis, cela peut entraîner des troubles sociaux qui pourront se répercuter au niveau du fonctionnement de l'Etat de droit. Cela met de nouveau clairement en évidence la « connexité » des deux fonctions.

<sup>10</sup> Assez bizarrement, le Comité Permanent R a constaté dans « *l'enquête sur la façon dont les services de renseignements ont collaboré au suivi d'une personne soupçonnée de soutenir des activités terroristes en Belgique* » que la Sûreté de l'Etat n'a accordé aucune attention prioritaire à une organisation donnée parce qu'elle n'exerce aucune activité illégale en Belgique. Cette constatation n'est pas pertinente, en ce sens que les activités de cette organisation ne peuvent pas menacer les relations internationales de notre pays.

<sup>11</sup> C'est pourquoi ils sont qualifiés de services « défensifs », contrairement aux services « offensifs ».

<sup>12</sup> Projet de loi modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité (n°. 1598).

Nous constatons d'autre part que diverses initiatives législatives confèrent de plus en plus à la Justice certaines des attributions traditionnellement associées au Renseignement, et cela, alors même que la Justice reçoit des compétences supplémentaires. Il y a d'une part la légalisation d'une pratique policière déjà existante comme la recherche proactive, d'autre part de nouvelles incriminations d'actes préparatoires qui relèvent aussi du champ d'investigation des services de renseignements.<sup>13</sup>

A propos de la recherche proactive, différents auteurs mettaient déjà en garde au début des années 90 contre un glissement trop marqué de la fonction de police vers celle du renseignement.<sup>14</sup> Aujourd'hui, un pas supplémentaire a été franchi. Préalablement à l'enquête proactive, des « études préliminaires »<sup>15</sup> sont menées au cours desquelles des sources ouvertes sont consultées, des informations sont puisées dans des dossiers (judiciaires) réactifs, des analyses stratégiques sont effectuées. Ces études préliminaires sont parfois même basées sur des données que des services de renseignements ont collectées sur des groupements ou organisations.<sup>16</sup> Le législateur néerlandais a baptisé cette phase « *verkennend onderzoek* » (« enquête de reconnaissance »). Au cours de cette phase, aucune compétence d'ordre judiciaire n'est encore exercée<sup>17</sup>. Il s'agit seulement d'une phase d'orientation au cours de laquelle police et justice étudient certains secteurs de la société, afin de dresser une esquisse générale de la criminalité et d'en tirer des priorités pour le lancement d'enquêtes.<sup>18</sup> A ce stade, il n'est pas encore question de soupçons de délits commis. Il s'agit ici d'un véritable travail de renseignement préalable à la mise en œuvre d'actions en justice.

En ce qui concerne les nouvelles qualifications pénales, nous pouvons faire référence aux délits relatifs à l'organisation criminelle, au terrorisme<sup>19</sup> et au financement du terrorisme.<sup>20</sup> La conséquence en est que les membres des services de renseignement devront procéder beaucoup plus rapidement à une dénonciation officielle de ces faits (voir plus loin). Ces nouvelles qualifications pénales s'ajoutent à celles existantes déjà depuis longtemps et qui reprennent toute une série de comportements relevant directement ou indirectement du centre d'intérêt des services de renseignement. Ainsi les délits en matière de sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, l'association de malfaiteurs, la corruption publique et privée, la loi sur le racisme, la législation en matière de négationnisme, la législation sur les armes, la législation sur les systèmes d'écoute, etc. Les autorités judiciaires en reprendront donc rapidement la direction et régleront l'affaire selon leur finalité : collecter des preuves pour pouvoir poursuivre les auteurs. Elles le font généralement en vue d'une réaction immédiate, ce qui n'est pas toujours compatible avec la fonction du renseignement (voir plus loin).

<sup>13</sup> Citons également l'article 95 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui permet l'élaboration de « programmes dans le cadre de la lutte contre ou du suivi de phénomènes spécifiques qui requièrent une approche judiciaire et administrative intégrée ». De véritables analyses stratégiques sont effectuées sur cette base.

<sup>14</sup> Voir notes de bas de page p. 95 et 96, Onsea, I., *De bestrijding van georganiseerde misdaad. De grens tussen waarheidsvinding en grondrechten*, Intersentia, Anvers, 2003.

<sup>15</sup> Cette terminologie est utilisée dans la circulaire confidentielle COL 04/2000.

<sup>16</sup> Protocole confidentiel entre le Parquet fédéral et la Sûreté de l'Etat du 6 mai 2004.

<sup>17</sup> Même si l'on veut désormais confier à la police la compétence visant à coupler des bases de données durant cette phase, en vue du dépistage de délits terroristes. De cette façon, le travail de police devient un véritable travail de renseignement.

<sup>18</sup> Onsea, I., *l.c.*, 98.

<sup>19</sup> De Valkeneer plaide pour ne pas utiliser trop rapidement l'instrument du « droit pénal ». Dans la Loi sur le terrorisme, on l'a certes fait, mais cela touche, selon l'auteur, au principe de légalité. On doit faire intervenir ici le travail de renseignement. Mais étant donné que les services de renseignements peuvent collecter des données « plus tôt » et « plus largement », on doit prévoir un contrepoids en termes de moyens (donc, pas d'écoute par ex.) (De Valkeneer, Ch., « De strijd tegen het terrorisme: enkele overwegingen », *Vigiles*, 2004, afl. 4, 105-106).

<sup>20</sup> La commission d'enquête parlementaire en matière de sectes a jadis proposé de reprendre de nouvelles dispositions générales et spécifiques dans le Code Pénal, en vue de la pénalisation de la déstabilisation mentale de personnes et de l'abus de personnes en position de faiblesse. Si on le fait, on couvre de nouveau un domaine du travail de renseignement par une disposition pénale.

Dans une récente réponse à un parlementaire, le ministre de la Justice conteste cette façon de voir : « *La pratique a en outre démontré que les activités qui constituent ou pourraient constituer une menace pour les intérêts énumérés dans la loi du 30 novembre 1998 ne présentent un aspect pénal que dans des cas très exceptionnels. C'est donc encore souvent marginal et de nature indirecte.* »<sup>21</sup>

Il n'y a pas que des initiatives législatives qui donnent parfois au judiciaire le caractère d'un travail de renseignement. L'inverse est parfois vrai aussi. Certaines dispositions légales amènent inévitablement les services de renseignements sur le terrain judiciaire. Ainsi l'article 7 de la loi sur les services de renseignements ; celui-ci désigne les « organisations criminelles » comme terrain d'action pour la Sûreté de l'Etat, alors que cette notion est de nature plutôt pénale. De même, il y a l'article 2 de cette même loi qui dispose que « (...) ces services veillent au respect et contribuent à la protection des droits et libertés individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société ».

Eu égard à ces différentes évolutions, le Comité Permanent R partage donc l'avis de la ministre de la Justice quand elle dit que « *la limite entre les compétences de ces services en matière d'extrémisme et de radicalisme n'est pas en effet toujours claire.* »<sup>22 23</sup> Le Comité Permanent R est donc d'avis que le législateur doit bien tenir compte de la spécificité des deux fonctions dans ses futurs travaux législatifs.

## **2. TRANSMISSION D'INFORMATIONS DÉTENUES PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS AUX AUTORITÉS JUDICIAIRES.**

Il existe actuellement deux dispositions légales qui traitent de la transmission d'informations des services de renseignements au monde judiciaire (voir 2.1. et 2.2.). A l'avenir, une troisième viendra très probablement s'y ajouter, même par voie indirecte. Le Gouvernement a en effet l'intention d'optimiser les flux d'informations (voir 2.4.) par le biais de l'Organe de coordination de l'Analyse de la Menace (OCAM).

### **2.1. Article 29 du Code d'instruction criminelle (CIC)**

« Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au Procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. (...) ».

---

<sup>21</sup> Réponse de la ministre de la Justice à l'interpellation de M. Van Parijs – Commission de la Justice, 14 décembre 2004.

<sup>22</sup> idem.

<sup>23</sup> Le même phénomène se manifeste également en ce qui concerne la police administrative. Tout comme la Sûreté de l'Etat, la police administrative a une fonction préventive. Les deux services (ou fonctions) se concentrent sur l'analyse d'organisations qui attirent régulièrement l'attention en rapport avec l'ordre public. La police administrative le fera en ce qui concerne la sécurité des citoyens à l'occasion d'événements concrets, la Sûreté de l'Etat a plutôt une approche à long terme. L'objectif est d'arriver à avoir une compréhension de la politique menée, de pouvoir répondre à la question de savoir si la position, les points de vue et les actions menées constituent une menace pour la société démocratique. (voir par ex. *Doc. parl., Sénat, 1997-98, 758/10, 37*).

Puisque les membres des services de renseignements sont des fonctionnaires, ils ont l'obligation d'informer le procureur de tout crime ou de tout délit dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction. On a toujours considéré, à juste titre, que l'article 29 CIC s'appliquait aussi aux membres des services de renseignements.<sup>24</sup> Cette obligation reste d'application avec l'entrée en vigueur de la loi sur les services de renseignement qui a créé un système spécifique pour la transmission d'informations à la justice (voir 2.2). Les travaux préparatoires ne laissent planer aucun doute à ce sujet.<sup>25</sup>

L'obligation de l'article 29 CIC va assez loin. Il concerne tout crime ou tout délit dont le fonctionnaire a connaissance dans l'exercice de sa fonction. Si des membres des services de renseignements constatent des délits au cours d'opérations ou d'observations, ils doivent chaque fois (et de préférence immédiatement<sup>26</sup>) les signaler par écrit, même si ceux-ci sont sans rapport avec les missions des services de renseignement ni avec l'opération en cours et même s'ils n'en sont pas les témoins directs (par exemple, via un informateur ou un correspondant étranger faisant des déclarations concrètes et accablantes). Le fait que les membres des services de renseignements soient tenus au secret professionnel n'y change rien.<sup>27</sup> Mais soyons clairs, l'article 29 CIC n'offre aucune base légale aux services de renseignement pour rechercher des données pour le compte d'autorités judiciaires et/ou sur demande de celles-ci. Il offre une base pour transmettre des données et renseignements déjà existants qui concernent un crime ou un délit.

Aux Pays-Bas, la situation est différente. Il n'y existe aucune obligation pour les services de renseignement de transmettre des données pour la recherche et le suivi de faits punissables. Ce système, qui se retrouve dans l'article 38 de la loi néerlandaise du 7 février 2002 sur les services de renseignements et de sécurité<sup>28</sup>, a été motivé comme suit: « *L'article 38, premier alinéa stipule avant tout que si, lors du traitement de données par ou pour les besoins d'un service, il s'avère que celles-ci peuvent également être importantes pour la recherche et la poursuite de faits répréhensibles, le ministre concerné ou, en son nom, le chef du service peut en faire mention par écrit au membre du ministère public désigné à cet effet, sans préjudice du cas où il existe une obligation légale à cette fin. Cet article souligne qu'une telle communication peut être faite. Il s'agit donc ici d'une compétence discrétionnaire du ministre concerné. Dans le cadre de l'exécution des tâches des services et du traitement de données à cet égard, il arrive en effet fréquemment que l'on rencontre alors des faits punissables. Cela nuirait néanmoins à une exécution correcte des tâches par les services, en particulier aux intérêts qu'ils défendent, s'il devait chaque fois être fait mention d'un fait répréhensible constaté. D'autant plus maintenant que cette communication peut inciter le ministère public à procéder à des recherches et des poursuites, ce qui est alors susceptible de menacer la propre enquête du service. Le ministre doit donc disposer d'une marge lui permettant de procéder à sa propre évaluation. Il va de soi que s'il est question de délits graves, la marge visant à décider de ne pas procéder par la suite à la communication est extrêmement réduite, sinon inexistante.* »<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Questions et Réponses, Chambre, 21 février 1990 (Qu. n° 383 de Me M Vogels).

<sup>25</sup> « En vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, la Sûreté de l'Etat avise le procureur du Roi de tout délit dont elle a connaissance dans l'exercice de sa mission » (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-98, 758/10, 37). Egalement dans la COL 13/99, on part du principe que la Sûreté de l'Etat est soumise à ce principe. Voir aussi l'enquête du Comité Permanent R sur la fraude en matière de visas et autres documents qui facilitent la traite des êtres humains (*Rapport d'activités 2003*, 159). Un double régime s'applique donc pour la transmission d'informations au ministère public.

<sup>26</sup> Huybrechts, L., « Aangifte van misdrijven », dans « *Commentaar Strafrecht en Strafvordering* », n° 10.

<sup>27</sup> Huybrechts, L., *l.c.*, n° 32.

<sup>28</sup> Loi organisant les services de renseignements et de sécurité, ainsi que l'amendement de quelques lois.

<sup>29</sup> Deuxième Chambre, année de réunion 1997-1998, 25 877, n° 3 58.

La loi anglaise « Security Service Act » de 1989, qui est d'application sur le service MI5, stipule qu'aucune information ne peut en principe être transmise « *except so far as necessary for (...) the purpose of preventing or detecting serious crime* » (article 2 2. a.). Le chef du service décide s'il convient de délivrer des informations. Ce système permet lui aussi de soupeser les intérêts en présence selon la nature ou la gravité du délit. Ceci n'est pas possible en Belgique.

Curieusement, aucun débat n'a été mené quant à l'opportunité d'adapter l'article 29 CIC lors des travaux préparatoires au vote de la loi sur les services de renseignement et de sécurité. Un seul orateur a abordé cette problématique :

*« Le dilemme vient de ce qu'il faut choisir entre, d'une part, rechercher des faits constitutifs d'infractions et les dénoncer et, d'autre part, une action à long terme dans le cadre de laquelle on ne perçoit pas immédiatement les faits constitutifs d'infractions parce que l'on exploite la possibilité de continuer à collecter des informations. Il importe que le législateur élabore également des directives à cet égard. »*<sup>30</sup>

Aucune suite n'a été donnée à cette suggestion. Sans grande discussion, on s'en est tenu à la stricte obligation de déclaration existante. La question est évidemment de savoir dans quelle mesure les services de renseignement respectent cette règle et/ou dans quelle mesure des directives ont été édictées à ce sujet. En effet, le non-respect de l'obligation de déclaration officielle ne fait l'objet d'aucune sanction pénale. Seule une sanction disciplinaire peut être prononcée par la hiérarchie de l'administration elle-même. Le Comité Permanent R a interrogé les deux services de renseignement au sujet de la façon dont ils appliquaient cette obligation. Le SGRS a signalé qu'il avise systématiquement le Parquet fédéral de tout délit par écrit. Il a ajouté qu'il le fait « *pour toute affaire qui devrait faire l'objet de poursuites judiciaires, sans risque pour notre service ou nos sources.* » La Sûreté de l'Etat a répondu le 31 janvier 2005 qu'elle ferait connaître sa réponse avant le 15 février. Jusqu'à présent, le Comité Permanent R n'a toujours pas reçu cette réponse. Le Comité Permanent R mène actuellement une enquête pour vérifier si la Sûreté de l'Etat respecte cette obligation lorsqu'un membre de ce service est lui-même impliqué dans la commission d'un délit.

Avec les nouvelles incriminations apparues ces dernières années, l'application de l'article 29 CIC devra théoriquement être plus fréquente pour les services de renseignement. Ces nouvelles infractions concernent en effet des phénomènes suivis de près par des services de renseignement depuis ces dernières décennies (par ex. le terrorisme, le financement du terrorisme, la criminalité organisée). Par conséquent, les membres des services de renseignement seront en principe plus souvent en situation de procéder à une dénonciation officielle. En outre, l'article 29 CIC prendra encore plus d'importance si les services de renseignements reçoivent des compétences complémentaires les confrontant plus rapidement à ces phénomènes.

Nous avons déjà souligné qu'en 1998, le législateur a voulu maintenir l'obligation de dénonciation. Mais comment concilier cette obligation avec d'autres règles ?

---

<sup>30</sup> Doc. parl., Sénat, 1997-98, 758/10, 54.

2.1.1. **Les données classifiées** (loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité).

**Article 8 :** « *Nul n'est admis à avoir accès aux informations, documents ou données, au matériel, aux matériaux ou matières classifiés s'il n'est pas titulaire d'une habilitation de sécurité correspondante et s'il n'a pas besoin d'en connaître et d'y avoir accès pour l'exercice de sa fonction ou de sa mission, sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires [et de celles de la Cellule de traitement des informations financières]. (...)*

**Article 10 :** « *Les informations, documents ou données, le matériel, les matériaux ou matières classifiés ne peuvent être utilisés, au sens de l'article 4, que moyennant l'autorisation de l'auteur de la classification ou de son supérieur hiérarchique, ou dans les cas déterminés par la loi, sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires. »*

Il n'est pas rare que des données collectées par des services de renseignements soient classifiées. Quelles en sont les conséquences pour leur future utilisation en droit ? En principe, ces données ne peuvent effectivement pas être communiquées à des personnes qui ne disposent pas de l'habilitation de sécurité requise. Elles ne peuvent pas être employées, diffusées ou communiquées à autrui sans l'autorisation de l'auteur de la classification. Ce principe constituerait une exception à l'article 29 CIC si la loi ne prévoyait pas qu'il ne vaut pas à l'égard des autorités judiciaires. Ainsi, on a toujours accepté que les magistrats des parquets disposent de plein droit de l'autorisation de consulter et d'utiliser des informations classifiées.<sup>31</sup>

Mais le magistrat du parquet ne peut pas communiquer ces données aux officiers de police chargés de l'enquête sur le terrain s'ils ne sont pas eux-mêmes titulaires d'une habilitation de sécurité. Il est probable que le juge d'instruction lui aussi et certainement le juge du fond ne seront pas non plus mis en possession de documents classifiés. Une pratique semble s'être développée selon laquelle le parquet demande au service de renseignement de d'abord déclassifier les données importantes pour l'instruction judiciaire et les poursuites. Cette procédure a également été reprise dans la circulaire commune COL 13/99 du 22 juin 1999<sup>32</sup> (ci-après : COL 13/99).

---

<sup>31</sup> La transmission est régie concrètement par la COL 13/99 et la Circulaire commune du 16 mai 2002 du Ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux concernant le parquet fédéral. La transmission aux parquets locaux doit se faire par l'intermédiaire du parquet fédéral. Le procureur fédéral a aussi une fonction de contrôle particulière sur l'utilisation d'informations et de documents classifiés dans des procédures pénales.

<sup>32</sup> COL 13/99 du 22 juin 1999 concernant la Sûreté de l'Etat / Service Général de Renseignement et de Sécurité des Forces Armées - Collaboration entre les services de renseignements et de sécurité, le Ministère Public et les juges d'instruction. Loi du 30 novembre 1998 organisant les services de renseignements et de sécurité. Actuellement, on travaille manifestement à une actualisation de cette circulaire commune (Réponse de la ministre de la Justice à l'interpellation de M. Van Parijs – Commission de la Justice, 14 décembre 2004).

La question est néanmoins de savoir si une déclassification est nécessaire du point de vue légal. Ainsi, on peut établir sur la base des travaux préparatoires que le juge d'instruction certainement mais aussi le juge au fond probablement relèvent de la notion « d'autorités judiciaires ». Ces autorités ont en effet été reprises comme exception dans le texte pour « *par exemple permettre l'accès de magistrats à ces données dans le cadre d'une enquête préliminaire ou judiciaire* ». <sup>33</sup> Cela signifie cependant que des données classifiées peuvent se retrouver dans le dossier judiciaire (ouvert). Mais cela veut-il aussi dire que les parties impliquées dans la procédure peuvent en prendre connaissance ? Ce problème est traité au point 6.1.

Un magistrat de parquet peut donc prendre connaissance de données classifiées relatives à un délit. Mais qu'en est-il si la classification a été opérée par une autorité étrangère, dans le cadre ou non d'une convention liant la Belgique ? Cette situation particulière est également abordée au chapitre suivant.

### 2.1.2. La règle du tiers.

Une règle (parfois écrite, parfois orale) dans le monde des services de renseignements est la règle du tiers ou la règle du tiers service. Le Comité Permanent R a déjà consacré une étude à cette règle. Elle implique qu'un renseignement transmis par un service officiel d'un Etat à un service officiel d'un autre Etat reste la « propriété » de l'Etat qui fournit le renseignement. Cela signifie concrètement que l'utilisation de cette donnée est limitée au but indiqué dans le Traité ou au but dans lequel le renseignement a été fourni et que cette donnée ne peut pas être communiquée à des tiers sans l'accord de celui qui l'a transmise. <sup>34</sup>

Qu'est-ce que cela signifie dans la problématique qui fait l'objet de la présente étude ?

Lors de l'élaboration de la loi sur les services de renseignement, on a insisté à plusieurs reprises sur l'importance de cette règle pour le bon fonctionnement de ces services. Cette règle, considérée comme tout aussi fondamentale que la confidentialité de l'identité des informateurs, <sup>35</sup> est rigoureusement appliquée par les services de renseignements. <sup>36</sup> Néanmoins, cette préoccupation n'a pas trouvé d'écho dans la loi même. Dans notre droit interne, on ne retrouve qu'une seule disposition légale qui traduit cette règle du tiers, mais elle n'est pas pertinente dans le cadre de cette étude. <sup>37</sup> Un service de renseignements peut-il donc refuser de transmettre des informations émanant de correspondants étrangers ? Le Comité Permanent R est d'avis que cette pratique est contraire à la lettre de l'article 29 CIC : si l'on dispose d'informations utiles pour la justice concernant des crimes ou délits punissables en Belgique, on doit les transmettre, indépendamment de leur origine. Le Comité Permanent R se demande si l'application stricte de cette règle est tenable et souhaitable du point de vue de l'efficacité des services de renseignements. <sup>38</sup>

<sup>33</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 1997-98, 1193/6, 4 et *Doc. parl.*, Chambre, 1997-98, 1193/8, 5.

<sup>34</sup> Voir *Doc. parl.*, Chambre, 1997-98, 1193/9, 55 dans lequel l'étude du Comité Permanent R a été reprise.

<sup>35</sup> Voir par ex. *Doc. parl.*, Sénat, 1997-98, 758/10, 38.

<sup>36</sup> Dans l'affaire Mitrokhin (Comité Permanent R, *Rapport d'activités 2000*, 80), le SGRS a demandé l'accord préalable du service étranger qui lui avait fourni des informations sur des cachettes de moyens de communication avant de transmettre ces informations à la justice.

<sup>37</sup> Article 5, § 3, loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité libellé comme suit : « (...) Lorsque ces informations proviennent d'un service de renseignement étranger, la décision de non – consultation est prise par le service de renseignement et de sécurité. (...) ».

<sup>38</sup> Egalement dans l'affaire Mitrokhin, le Comité Permanent R a insisté sur l'importance de la règle des tiers pour le fonctionnement des services de renseignements (Comité Permanent R, *Rapport d'activités 2000*, 90).

Cette application stricte n'est bien sûr de mise que dans le cas où il n'existe aucune disposition de droit international ou national pour limiter l'utilisation ultérieure des renseignements. Il n'est pas possible d'esquisser une image globale du problème dans la présente étude. Les services de renseignements devront chaque fois contrôler si une convention internationale déroge à l'obligation de déclaration.

Mais même lorsque les services de renseignements transmettent certaines données pour une finalité judiciaire, le problème de la classification peut continuer à se poser. Deux cas sont envisageables : soit le respect mutuel de la classification résulte d'un traité international ou bilatéral admis par la Belgique, soit la classification se fonde exclusivement sur une loi étrangère. Dans ce dernier cas, la classification semble, du point de vue purement juridique, ne pas être « opposable » dans notre pays. Dans la pratique, cela peut être (partiellement) résolu si le service de renseignement belge reprend la classification « étrangère » sur la base de notre propre législation. Dans certains traités, les données sensibles font l'objet non seulement d'une limitation d'usage, mais aussi d'une classification (il n'est parfois question que d'une classification). La question est alors de savoir si l'exception concernant la possession d'une habilitation de sécurité pour « autorités judiciaires » (articles 8 et 10 de la Loi sur la classification) est bien d'application. Les traités que le Comité Permanent R a étudiés n'en font en tout cas pas mention. Cela signifierait que ces données doivent d'abord être déclassifiées. Le législateur devrait en tout cas faire la clarté à ce sujet.

### **2.1.3. La protection des sources humaines**

Il reste enfin le problème de la protection de l'identité de la « source humaine » ou de l'informateur (payé ou non, occasionnel ou régulier), ainsi nommé dans les travaux préparatoires.<sup>39</sup> En principe, l'article 29 CIC oblige aussi à communiquer l'identité du témoin ou du dénonciateur du délit au procureur. Mais d'autre part, les membres des services de renseignement ont l'obligation de veiller à « *la sécurité des données qui concernent les sources humaines* ». <sup>40</sup> Si l'informateur a demandé à garder l'anonymat, dévoiler son identité constitue même un délit. C'est une obligation de confidentialité particulière.

#### **L'article 18 de la loi sur les services de renseignement.**

*« Dans l'exercice de leurs missions, les services de renseignement et de sécurité peuvent avoir recours à des sources humaines. Dans ce cas, ces services doivent veiller à la sécurité des données qui concernent les sources humaines et des informations qu'elles communiquent. »*

#### **L'article 43 de la loi sur les services de renseignement.**

*« Sans préjudice de l'article 458 du Code pénal et des articles 48 et 51 de la loi du 18 juillet 1991 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements :*

*(...)*

*3° est puni des peines prévues au 2°, l'agent ou la personne visés à l'article 36 qui aura révélé l'identité d'une personne qui demande l'anonymat ».*

<sup>39</sup> *Doc. parl.*, Chambre 1995-96, 638/14, 20, 71 et 74.

<sup>40</sup> Pour plus de clarté, « *la sécurité des données qui concernent les sources humaines* » n'est pas à confondre avec « la sécurité de la source humaine ». C'est pourtant une raison souvent invoquée (mais pas nécessairement) pour taire l'identité des informateurs; protéger la « sécurité » d'un informateur, c'est aussi préserver sa vie sociale ou familiale.

Pour déterminer la compatibilité de cette obligation de confidentialité avec l'obligation de dénonciation, il convient d'abord de distinguer le cas de l'informateur qui a explicitement demandé à garder l'anonymat de celui où il ne l'a pas fait. En effet, les deux dispositions ne sont pas harmonisées et doivent être considérées séparément. L'article 18 a en réalité été ajouté par le Sénat à titre d'amendement, sans faire le lien avec l'obligation déjà définie par l'article 43.

L'article 18 voulait instaurer un « contrat de confiance effectif »<sup>41</sup> entre l'informateur et son officier traitant dans le service de renseignement, même si le premier n'avait pas demandé l'anonymat. L'intention était de structurer ce principe de confiance en classifiant l'identité de l'informateur. Cette piste n'a pas été retenue étant donné que la loi sur la classification avait déjà été votée par la Chambre des représentants.<sup>42</sup> Concrètement, cela voulait dire que l'obligation de l'article 18 ne pouvait être respectée qu'en classifiant les données d'identité. On se trouvait alors dans la situation décrite au point 2.1.1. où dans la pratique, seul le magistrat de parquet a accès à l'identité de l'informateur.<sup>43</sup>

Dans le cas où l'informateur a demandé à garder l'anonymat, on peut se demander si cette obligation spécifique, sanctionnée par le droit pénal, prime sur l'obligation de dénonciation qui, elle, n'est pas sanctionnée pénalement. Un des arguments à retenir en ce sens est par exemple l'importance que le législateur a accordée au secret des sources pour garantir le bon fonctionnement du service. D'autre part, il est vrai que cette disposition pénale a été instaurée « sans préjudice de l'article 458 du Code pénal », de sorte que l'identité de l'informateur n'est pas totalement protégée en cas de témoignage en justice : l'agent du service de renseignements décide lui-même s'il communique le nom ou non.<sup>44</sup> Si on accepte que cet agent ne puisse pas non plus communiquer l'identité d'un informateur au parquet, reste alors l'obligation de dénoncer le délit. L'agent doit seulement s'abstenir de révéler l'identité de son informateur. Dans l'autre cas, l'identité ne pourra être protégée que par le biais d'une classification.

## **2.2. Les articles 19 et 20 de la loi sur les services de renseignement.**

### **L'article 19 de la loi sur les services de renseignement**

*« Les services de renseignement et de sécurité ne communiquent les renseignements visés à l'article 13, deuxième alinéa, qu'aux ministres et autorités administratives et judiciaires concernés, aux services de police et à toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions ainsi qu'aux instances et personnes qui font l'objet d'une menace visée aux articles 7 et 11. (...) »*

### **L'article 20 de la loi sur les services de renseignement**

*« (...) »*

*§ 3. Le Comité ministériel définit les conditions de la communication prévue à l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, et de la coopération prévue au § 1<sup>er</sup> du présent article. »*

<sup>41</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 1997-98, 758/3, 11.

<sup>42</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 1997-98, 758/3, 18 et *Doc. parl.*, Sénat, 1997-98, 758/10, 157. A l'article 3 de la Loi sur la classification, la « protection des sources » n'est toutefois pas évoquée en détail.

<sup>43</sup> Voir plus loin au point 6 concernant la possibilité de saisir des données.

<sup>44</sup> On peut en outre argumenter que l'obligation de déclaration n'expire que si la loi le prévoit expressément (Huybrechts, L., *I.c.*, n° 32).

Pour la transmission d'informations aux autorités judiciaires, les services de renseignements doivent tenir compte non seulement de l'article 29 CIC, mais aussi de l'article 19 de la loi sur les services de renseignement. Cette dernière disposition permet aussi la transmission de données dont les services de renseignement disposent déjà<sup>45</sup> vers les autorités judiciaires, c'est-à-dire le ministère public et le juge d'instruction. Sa rédaction ambiguë ne nous permet pas d'y trouver une réelle obligation de transmettre des renseignements.<sup>46</sup> Cette disposition est rédigée de telle sorte qu'elle implique plutôt une *interdiction* de communiquer certains renseignements à d'autres autorités que celles qu'elle cite. Cela signifierait la *possibilité* de communiquer d'autres informations. La directive que le Comité Ministériel du renseignement et de la sécurité devrait prendre en exécution de l'article 20, § 3 pourrait certes créer une obligation. Le Comité Permanent R n'a connaissance d'aucune directive de ce genre. Notons que cette lacune, bien que regrettable, n'engendre aucun problème juridique spécifique quant à la communication d'informations à la justice. Nous ne pensons pas que la défense puisse tirer parti du fait que des informations ont été transmises à la justice sans directive du Comité ministériel. La manière dont la Cour de Cassation a interprété la théorie de la preuve illégalement obtenue laisse en effet peu de possibilité d'exclure de tels moyens de preuve (voir plus loin au point 6.5).

En l'absence de directive du Comité Ministériel, les autorités judiciaires ont explicité l'application de l'article 19 dans la circulaire COL 13/99 du 16 mai 2002 du Collège des procureurs généraux ainsi que dans un protocole du 6 mai 2004 signé par le Parquet fédéral et la Sûreté de l'Etat.<sup>47</sup>

La nature des données visées à l'article 19 de la loi sur les services de renseignement diffère quelque peu des données qui doivent être communiquées en vertu de l'article 29 CIC. Les premières données ne doivent pas nécessairement avoir trait à des crimes ou des délits. Il peut par exemple s'agir de renseignements pouvant justifier le lancement d'une enquête proactive. D'autre part, il doit s'agir de « *renseignements visés à l'article 13, deuxième alinéa* », en d'autres termes, de renseignements qui s'inscrivent dans le cadre des missions des services de renseignements.

On pourrait considérer la transmission d'informations aux autorités visées à l'article 19 comme un « produit secondaire » des services de renseignement, ces renseignements n'étant pas communiqués dans le cadre d'une finalité propre à ces services, mais bien pour servir la finalité d'autres autorités. A savoir que si un service de renseignements a collecté des données pour ses fins légales A, B et C, il peut aussi les transmettre pour servir les objectifs D, E ou F d'autres autorités.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> L'art. 29 n'offre assurément aucune base légale en vue de rechercher des données pour et/ou sur demande des autorités judiciaires.

<sup>46</sup> Il existe évidemment une obligation de transmettre au Gouvernement les données qui s'inscrivent dans le cadre de sa mission. Cela constitue le *core business* d'un service de renseignements (voir point 1.).

<sup>47</sup> Excepté dans les cas d'urgence, cette communication se fait toujours par l'intermédiaire du parquet fédéral (COL 13/99 et Circulaire du 16 mai 2002 du Ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux concernant le Parquet fédéral).

<sup>48</sup> Une discussion est possible sur la portée des mots « les objectifs de *leurs* missions » au premier alinéa de l'article 19. Tant la version néerlandaise que la version française de la loi peuvent se lire de deux façons : fait-on référence aux objectifs des services de renseignements ou à ceux des autres autorités ? Dans les travaux préparatoires, on trouve des arguments en faveur des deux hypothèses. La rédaction initiale de l'article 14 était la suivante : « *Ces renseignements ne peuvent être communiqués qu'aux (...) autorités (...) judiciaires (...) dont elles ont besoin pour l'accomplissement de leurs missions.* » (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-96, 638/1, 44-45). La rédaction de cet article a ensuite été modifiée mais l'intention n'a manifestement jamais été de toucher au contenu. On voulait simplement fusionner les nombreux amendements en un seul article (voir *Doc. parl.*, Chambre, 1995-96, 638/13, 2). L'administrateur général de la Sûreté de l'État de l'époque a soutenu la position selon laquelle les mots « *leurs missions* désignaient celles des services de renseignements. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-98, 758/10, 72).

## 2.3. Violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de l'article 22 de la Constitution ?

### **Le droit au respect de la vie privée et familiale**

#### **L'article 8 de la CEDH.**

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

*Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »*

#### **L'article 22 de la Constitution.**

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

*La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit. »*

Un procès en matière de terrorisme s'est clôturé aux Pays Bas par un arrêt du 21 juin 2004<sup>49</sup>. La défense avait argumenté que la transmission au ministère public d'informations par un service de renseignement était contraire à l'article 8 CEDH.

Le Comité Permanent R est d'avis que la transmission de données personnelles, obtenues légalement par hypothèse, à un autre service qui utilise ces données à une autre fin constitue une nouvelle ingérence dans la vie privée.<sup>50</sup>

La base légale requise par l'article 8 CEDH et l'article 22 de la Constitution peut être trouvée dans l'article 29 CIC et dans l'article 19 de la loi sur les services de renseignement.<sup>51</sup>

La dénonciation de délits commis par des membres de services de renseignement ne pose apparemment aucun problème (du moins momentanément<sup>52</sup>) puisqu'elle a une base légale et un but légitime. L'ingérence (plutôt limitée<sup>53</sup>) commise dans la vie privée est en principe proportionnelle à l'objectif visé. Mais en va-t-il de même pour la règle de l'article 19 de la loi sur les services de renseignements ? Cette disposition répond-elle au principe de prévisibilité ? Un citoyen sait-il que les données collectées par un service de renseignement à son sujet dans un but A peuvent être transmises à une autre autorité dans un but B ? Et ce but B, a-t-il toujours une finalité légitime au sens de l'article 8 CEDH ? Qu'en est-il de la proportionnalité ? Ces questions se posent moins pour la communication d'informations à la Justice. Le Comité Permanent R est néanmoins d'avis que l'application de l'article 19 devrait être développée plus avant dans une directive publique à prendre par le Comité Ministériel du Renseignement et la Sécurité en exécution de l'article 20.

<sup>49</sup> La Haye, 21 juin 2004, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

<sup>50</sup> Voir Comité Permanent R, *Rapport d'activités 2003*, 261-262 (avis du Comité Permanent R concernant les vérifications de sécurité).

<sup>51</sup> La COL 13/99, qui régit plus les modalités pratiques de la transmission d'informations, est confidentielle et ne peut donc pas être prise en considération lors de l'appréciation de la conformité avec la CEDH.

<sup>52</sup> Voir cependant le point 5.

<sup>53</sup> Aucune nouvelle enquête n'est en effet réalisée. Seules des informations existantes sont transmises.

## **2.4. L'organe de coordination pour l'analyse de la menace.**

L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) doit remplacer le GIA. Cet organe sera alimenté par diverses sources qui ne pourront simplement pas refuser de transmettre les informations qu'elles détiennent sur des menaces potentielles. Deux de ces acteurs seront bien sûr nos deux services de renseignement. Les données qu'ils transmettront parviendront peut-être ainsi directement à la Justice. L'OCAM pourra en effet transmettre ces données (traitées ou non) à d'autres instances comme la police fédérale qui pourra à son tour les utiliser à des fins judiciaires.

## **3. TRANSMISSION D'INFORMATIONS PAR LES AUTORITÉS JUDICIAIRES AUX SERVICES DE RENSEIGNEMENT**

L'article 14 de la loi sur les services de renseignement.

*« Dans le respect de la loi, sur la base des accords éventuellement conclus ainsi que des modalités déterminées par leurs autorités compétentes, les autorités judiciaires, les fonctionnaires et agents des services publics peuvent communiquer d'initiative au service de renseignement et de sécurité concerné les informations utiles à l'exécution de ses missions. »*

*A la requête d'un service de renseignement et de sécurité, les autorités judiciaires, les fonctionnaires et les agents des services publics peuvent, dans le respect de la loi, sur la base des accords éventuellement conclu ainsi que des modalités déterminées par leurs autorités compétentes, communiquer au service de renseignement et de sécurité concerné les informations utiles à l'exécution de ses missions.*

*Lorsque les autorités judiciaires, les fonctionnaires et agents des services publics estiment ne pas pouvoir communiquer aux services de renseignement et de sécurité les informations qu'ils demandent, ils en communiquent les raisons par écrit endéans le mois de la demande. »*

L'article 56, § 1, 6 alinéa du Code d'Instruction Criminelle (CIC)

(...)

*« Le juge d'instruction porte sans délai à la connaissance du procureur fédéral et du procureur du Roi, ou, dans les cas où il exerce l'action publique, uniquement du procureur fédéral, les informations ou les renseignements qu'il a recueillis au cours de l'instruction et qui révèlent un péril grave et immédiat pour la sécurité publique et la santé publique. »*

Toute personne qui collabore à une information ou à une enquête judiciaire est tenue au secret de l'enquête (art. 28 *quinquies* et 57 CIC). Cela signifie que, normalement, aucune donnée de ce genre ne peut être communiquée à un service de renseignement. Actuellement, il existe cependant trois dispositions qui font que cette règle ne joue pas pleinement dans le cas présent.

Une première disposition sera abordée ci-après (4). Il s'agit du cas dans lequel les services de renseignement sont requis d'apporter leur assistance au cours d'une information ou d'une enquête judiciaire. Dans ce cas, les données de cette enquête peuvent évidemment être partagées avec les agents des services de renseignement.

Par ailleurs, l'article 14 de la loi sur les services de renseignement <sup>54</sup> permet aux autorités judiciaires (les magistrats du parquet et les juges d'instruction <sup>55</sup>) de transmettre spontanément, ou sur demande, des données utiles aux services de renseignement, même s'il s'agit d'informations relatives à une information ou une enquête judiciaire en cours.

Dans ce cas, il s'agit d'une *autorisation*, et non d'une *obligation*. Les autorités visées ne peuvent cependant pas refuser sans plus de communiquer des informations. Si elles estiment qu'elles ne peuvent pas transmettre les informations demandées par les services de renseignement, elles en précisent le motif par écrit dans le mois suivant la demande. Pour les autorités judiciaires, cela peut signifier qu'elles font simplement savoir qu'une enquête dont le contenu ne peut pas être dévoilé est en cours.<sup>56</sup>

La manière de transmettre de telles informations est décrite dans la circulaire COL 13/99 et dans le protocole du 6 mai 2004 avec le Parquet fédéral.<sup>57</sup>

La troisième disposition légale est le nouvel article 56, § 1, alinéa 6, CIC. <sup>58</sup> Celui-ci oblige le juge d'instruction à communiquer au procureur fédéral ou au procureur du Roi des informations et renseignements obtenus au cours d'une enquête judiciaire s'ils indiquent un danger immédiat et grave pour la sécurité publique et la santé publique. L'exposé des motifs précise en outre que le procureur doit transmettre les informations au ministre de la Justice, qui doit à son tour aviser les « instances publiques compétentes ». <sup>59</sup> Sur avis du Conseil d'Etat, l'exposé observe que « *l'obligation d'information doit être respectée dans le respect de la confidentialité de l'enquête, de sorte que les informations envoyées par le ministre de la Justice aux autorités compétentes en la matière se limiteront à ce qui est strictement nécessaire pour le maintien de la sécurité publique ET de la santé publique.* » <sup>60</sup> Les deux conditions doivent manifestement être remplies simultanément.<sup>61</sup>

On peut enfin citer l'OCAM en gestation via lequel des données judiciaires pourront aussi parvenir aux services de renseignements. La transmission d'informations ne se fait toutefois pas directement.

---

<sup>54</sup> Pour une analyse détaillée, voir Van Laethem, W., "Un service de renseignement peut-il ou doit-il compter sur votre collaboration?", *Vigiles*, 2004, afl. 23, 112-123.

<sup>55</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 1997-98, 758/9, 2-3.

<sup>56</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 1997-89, 758/10, 125 et protocole entre le Parquet fédéral et la Sûreté de l'Etat du 6 mai 2004.

<sup>57</sup> Un protocole d'accord est aussi en préparation avec la police fédérale (Interpellations n° 337 et 338 du 24 mai 2004 à la Commission parlementaire pour la Justice).

<sup>58</sup> Dans les travaux préparatoires, il a été fait référence, plusieurs fois, à la situation de la Sûreté de l'Etat et du SGRS. C'est surtout l'affaire Trabelsi, dans laquelle le juge d'instruction avait interdit au service de renseignements civil de communiquer des informations au SGRS, qui a inspiré cette modification de la loi (*Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, 690/2, 3-4).

<sup>59</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, 863/1, 6.

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, 690/2, 9.

#### 4. COLLABORATION, PARTICIPATION ET ASSISTANCE TECHNIQUE PRÊTÉE PAR DES MEMBRES D'UN SERVICE DE RENSEIGNEMENT AU DÉROULEMENT D'UNE INFORMATION OU D'UNE ENQUÊTE JUDICIAIRE

L'article 20 de la loi sur les services de renseignement.

« § 1<sup>er</sup>. Les services de renseignement et de sécurité, les services de police, les autorités administratives et judiciaires veillent à assurer entre eux une coopération mutuelle aussi efficace que possible. Les services de renseignement et de sécurité veillent également à assurer une collaboration avec les services de renseignement et de sécurité étrangers.

§ 2. Lorsqu'ils en sont sollicités par celles-ci, les services de renseignement et de sécurité peuvent, dans les limites d'un protocole approuvé par les ministres concernés, prêter leurs concours et notamment leur assistance technique aux autorités judiciaires et administratives.

§ 3. Le Comité ministériel définit les conditions de la communications prévue à l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, et de la coopération prévue au § 1<sup>er</sup> du présent article. »

Une très grande attention a été portée à la rédaction du premier paragraphe de l'article 20 lors de l'élaboration de la loi. Le fait est que cette règle a pourtant peu de portée pratique vu qu'aucune directive n'a encore été prise en exécution du troisième paragraphe. Ce principe n'est donc demeuré qu'une simple déclaration d'intention. Le Comité Permanent R estime donc que cette disposition ne peut pas tenir lieu de base légale pour certaines formes de collaboration incluant l'utilisation de compétences ou de moyens coercitifs spécifiques.

Le deuxième paragraphe est un peu plus concret. Il permet d'impliquer des services de renseignement, sur demande, dans le déroulement d'informations, d'instructions et d'enquêtes judiciaires<sup>62</sup> auxquelles ils peuvent « apporter leur contribution et en particulier leur assistance technique ». La loi requiert cependant un protocole ratifié par les ministres concernés, et ce, afin d'éviter « que cette collaboration technique n'entraîne des abus, par exemple pour accomplir une perquisition clandestine ».<sup>63</sup> A la connaissance du Comité Permanent R, il n'existe aucune mesure de ce genre. L'accord de collaboration passé entre les services de renseignement et le Collège des procureurs généraux (qui est à la base de la COL 13/99) ainsi que le protocole entre le Parquet fédéral et la Sûreté de l'Etat, qui explicitent déjà le mode de participation, ne peuvent assurément pas remplacer ce protocole. Ils n'émanent pas du (des) ministre(s) concerné(s). La question est cependant de savoir si cela doit entraîner des problèmes sur le plan de l'admissibilité des preuves éventuelles recueillies par les services de renseignement. Comme cela a déjà été dit, la Cour de Cassation se montre ici très souple (voir aussi plus loin, point 6.5.).

Qu'entend-on maintenant concrètement par « participation » ou « assistance technique » ? Un membre d'un service de renseignement peut-il employer les compétences d'un agent de police ? Peut-il participer à une perquisition et jusqu'où peut aller cette participation (recherche active ou fourniture d'indications) ? Un membre d'un service de renseignement, peut-il utiliser ses compétences pour les besoins d'une enquête judiciaire ?

<sup>62</sup> Selon la Directive ministérielle du 20 février 2002 organisant la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration entre la police locale et la police fédérale en ce qui concerne les missions de police judiciaire (M.B., 1<sup>er</sup> mars 2002), le Parquet fédéral devra requérir la police fédérale pour une enquête pénale ayant trait aux missions légales de la Sûreté de l'Etat, « en particulier quand l'assistance de ce service de renseignements est demandée ».

<sup>63</sup> Doc. parl., Sénat, 1997-98, 758/5, 6.

Par participation ou collaboration, on n'entend pas, en tout cas, la transmission d'informations. Cet aspect est régi par l'article 19 de la loi sur les services de renseignement. Pour le reste, on ne peut dire clairement ce que l'on veut dire et jusqu'où va la collaboration. Les travaux préparatoires stipulent que cette disposition fixe «*la base légale permettant aux autorités judiciaires et administratives de solliciter le concours ainsi que l'assistance technique des services de renseignement et de sécurité notamment en tant qu'expert, dans le cadre d'auditions, de commissions rogatoires, de perquisitions, d'analyses se rapportant aux missions et avis .....*»<sup>64</sup> On peut également lire plus loin : «*En matière d'enquête proactive (...), il est clair que la Sûreté de l'Etat n'est pas habilitée à effectuer une enquête proactive de façon autonome dans le cadre de la loi Franchimont. La Sûreté de l'Etat peut cependant apporter son soutien à un projet d'enquête proactive sur la base de ses connaissances spécialisées. Ce soutien doit néanmoins rester strictement limité à l'accomplissement de ses propres tâches légales et ne peut en aucun cas impliquer des recherches centrées sur des faits punissables spécifiques.*»<sup>65</sup>

Même répété quasi littéralement jusqu'à quatre fois pour commenter le rôle des services de renseignements dans le cadre d'un soutien à une enquête judiciaire<sup>66</sup>, ce commentaire laisse encore ouverts des points d'interrogation.

La circulaire COL 13/99 précise en outre que l'aide spécialisée au ministère public reste limitée à une assistance technique n'exigeant aucune prestation de serment en tant qu'expert. Si l'agent d'un service de renseignements doit ensuite, à l'audience, donner des explications quant à son intervention, il devra prêter serment en tant que témoin.

Il est clair que le membre d'un service de renseignement peut mettre son expertise à la disposition d'un enquêteur en donnant des avis. Lors d'une audition, il peut aussi souffler des questions ou effectuer une traduction officieuse de déclarations ou de documents. Mais que peut-il faire d'autre sur le plan opérationnel ? Il ne peut évidemment pas avoir recours à des compétences de police judiciaire. Il n'est en effet pas officier de police judiciaire.<sup>67 68</sup> Peut-il alors faire usage des compétences spécifiques dont il dispose personnellement ? Peut-il, par exemple, sur demande du procureur, ajouter au dossier judiciaire des documents d'inscription de voyageurs (article 17 de la loi sur les services de renseignement) ? Ou, plus généralement, peut-il être envoyé sur le terrain pour collecter des informations supplémentaires auprès de ses informateurs pour des raisons purement judiciaires ? Nous pensons, une nouvelle fois, que c'est impossible. Sinon, les possibilités et compétences des services de renseignement seront détournées de leur objectif. Aujourd'hui, cela ne pose peut-être pas beaucoup de problèmes (les services de renseignements disposent de moins de possibilités légales que la police judiciaire), mais qu'advient-il si des possibilités d'écoutes administratives ou d'autres «*compétences de renseignement*» étaient accordées ?

---

<sup>64</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 1997-98, 758/3, 12. Ce passage a ensuite été repris littéralement à plusieurs reprises. Voir *Doc. parl.*, Sénat, 758/10, 1997-98, 115; *Doc. parl.*, Chambre, 1998-99, 638/20, 5 (où il est aussi question de «*connaissances, d'informations et de compétences spécifiques*») et COL 13/99.

<sup>65</sup> Souligné par le Comité permanent R *Doc. parl.*, Sénat, 1997-98, 758/10, 37.

<sup>66</sup> Voir COL 13/99, COL 4/2000, protocole du 6 mai 2004 et dans la réponse à une question parlementaire (*Questions et réponses*, Chambre, 2004-2005, 14 décembre 2004, 9 (Qu. n° 4748 de Van Parys)).

<sup>67</sup> Voir aussi la réponse de la ministre de la Justice dans *Hand.*, Sénat, 11 novembre 2004, 46.

<sup>68</sup> Au cours d'une enquête menée sur la manière dont les services de renseignement ont collaboré dans le suivi d'une personne suspectée de soutenir des activités terroristes en Belgique, le Comité permanent R a par exemple constaté que des agents d'un service avaient procédé à une filature dans le cadre d'une enquête judiciaire.

Le Comité Permanent R en conclut qu'un membre d'un service de renseignements ne peut être impliqué dans une enquête judiciaire que :

- si l'objet de l'enquête relève de la compétence légale de son service (excluant par exemple la participation à une enquête sur de simples vols) ;
- s'il n'exerce ici aucune compétence policière/judiciaire ; et,
- s'il n'a pas recours à ses propres compétences.

La loi mérite que certains éclaircissements soient donnés, au moins dans une directive des ministres compétents.

## **5. COEXISTENCE D'UNE ENQUÊTE DE RENSEIGNEMENT ET D'UNE INFORMATION, INSTRUCTION OU ENQUÊTE JUDICIAIRE.**

A la Sûreté de l'Etat, il semble courant que, dès qu'un dossier revêt un caractère judiciaire, le dossier ne soit plus suivi en matière de renseignement.<sup>69</sup> Les enquêtes relatives à des fraudes aux visas en sont la preuve. Selon la Sûreté de l'Etat, cette attitude est dictée par le souci de ne pas entrer en concurrence avec l'enquête judiciaire.<sup>70</sup> Le Comité Permanent R ne peut évidemment pas adhérer à ce point de vue.<sup>71</sup> Il a en outre été clairement démontré que les fonctions que remplissent les deux services sont différentes. Une même réalité est en effet parfois suivie sur le terrain avec un regard différent. Les autorités judiciaires ont pour mission de rassembler des preuves d'infractions et d'en poursuivre les auteurs. Un service de renseignement doit chercher des mécanismes ou des relations qui, à court, à moyen ou à long terme, peuvent représenter une menace pour l'Etat de droit.

Ce n'est donc pas parce qu'une enquête judiciaire est en cours que la Sûreté de l'Etat ne doit plus suivre un sujet donné, un groupement ou une personne. Cela ne signifie bien sûr pas qu'aucune coordination des actions respectives ne peut ou ne doit être envisagée sur des dossiers concrets, pour permettre ainsi à chacun d'accomplir sa mission.<sup>72</sup>

Cette question (deux services qui travaillent simultanément sur un même phénomène ou sur un même fait) s'est également posée au cours de procès menés aux Pays Bas en matière de terrorisme. Il y avait aussi un aspect juridique à prendre en considération. La défense avait argumenté en l'espèce qu'à partir du moment où le ministère public était saisi, le service de renseignements devait cesser d'intervenir, ce dernier n'étant pas tenu de respecter les garanties de procédure que le ministère public doit prendre en considération à l'égard du suspect. Il existe en effet un risque que le service de renseignements utilise les moyens et les méthodes que lui donne la loi pour mener des poursuites judiciaires et parvenir à une

---

<sup>69</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, 725/1, 14.

<sup>70</sup> Comité Permanent R, *Rapport d'activités 2003*, 180.

<sup>71</sup> Pour un cas similaire concernant une affaire de trafic d'armes, voir : Comité Permanent R, *Rapport d'activités 2003*, 210.

<sup>72</sup> Selon le Comité Permanent R, une telle forme de coordination est décrite dans le protocole entre le Parquet fédéral et la Sûreté de l'Etat : si le parquet veut observer des personnes et si l'une d'entre elles est déjà suivie par le service de renseignements, le parquet ne la suivra donc pas, mais recevra les rapports d'observation de la Sûreté de l'Etat. Ces accords de travail sont repris dans le protocole sous le titre d'« assistance spéciale ». Selon le Comité Permanent R, cette méthode ne peut pas être qualifiée d'« assistance », mais bien de transmission d'informations en vertu de l'article 29 Cic. ou de l'art. 19 de la Loi sur les services de renseignements.

condamnation.<sup>73</sup> Même lorsqu'un service de renseignement effectue sa mission dans le respect de sa propre finalité et conformément à ses propres compétences, ce problème existe aussi en Belgique. Le service de renseignements doit signaler toute infraction aux autorités judiciaires d'une part (article 29 CIC), il peut communiquer des informations utiles aux autorités judiciaires d'autre part (article 19 de la loi sur les services de renseignement).

Si demain des compétences d'investigation complémentaires sont attribuées aux services de renseignement, ce problème n'en sera que plus sensible. Il se pourrait ainsi qu'un suspect ne puisse pas être entendu par un juge d'instruction (par ex. à cause d'un obstacle légal), mais que l'intéressé soit entendu par un service de renseignement qui devra, le cas échéant mais obligatoirement, transmettre les informations ainsi obtenues à la justice. Le scénario suivant peut aussi se produire : les autorités judiciaires ont certains soupçons et les communiquent à la Sûreté de l'État car ils cadrent avec les compétences légales de ce service. Celui-ci mène une enquête et, à son tour, transmet ses informations à la justice. La Sûreté de l'État n'est-elle pas alors dans ce cas impliquée de facto dans une enquête judiciaire ? Et la défense ne marquera-t-elle pas des points quand elle affirmera que certaines garanties de droit ont été vidées de leur sens ?

Dans l'arrêt de la Cour des Pays Bas, l'argument de la défense n'a cependant pas été suivi.

*« 4.3.8. La cour en déduit que le BVD (le « Binnenlandse Inlichtingendienst », le Service de renseignement intérieur des Pays Bas) et la justice peuvent enquêter chacun séparément, et peuvent aussi continuer à le faire, sur des personnes ou groupements s'il y a lieu de le faire eu égard à leurs tâches préventives et répressives respectives. Dans la loi sur les services de renseignement et de sécurité de 2002 (ainsi que dans la législation antérieure, voir l'article 20 de l'« ancienne » loi sur les services de renseignements et de sécurité), le législateur a voulu une séparation stricte des tâches et des compétences y afférentes, mis à part l'échange d'informations entre le BVD et la justice, qui est prévu du point de vue d'un accomplissement effectif des tâches des services. De l'avis de la cour, cette séparation stricte n'implique nullement que le BVD doive se retirer si la justice se met à enquêter (ou inversement). Le BVD et la justice devront certes continuer à exercer leurs compétences exclusivement, chacun en vue de l'accomplissement de sa mission propre, et il ne serait donc pas acceptable, par exemple, que les autorités judiciaires contournent les limites fixées à leur propre compétence d'enquête en laissant le BVD exercer ses compétences pour les besoins de l'action publique et en y intégrant son apport par l'intervention du procureur national en charge de la lutte contre le terrorisme. Aucun acte de ce genre n'a toutefois été mis en évidence dans la présente affaire. Eu égard aux informations disponibles (également pour la justice), le BVD avait en effet toutes les raisons de continuer à suivre le groupement en question. L'argument selon lequel une enquête du BVD parallèle à celle des autorités judiciaires ne serait pas admise et/ou selon lequel un échange important d'informations (entre service de renseignement et autorités judiciaires) ne serait pas permis ne trouve aucun fondement juridique. Le moyen de défense est par conséquent rejeté. »*

On peut tenir exactement le même raisonnement pour notre pays. Mais quelles en sont les conséquences ? Nous distinguons deux situations différentes.

---

<sup>73</sup> Le même problème se pose dans un autre domaine. La police effectue une enquête proactive dont la finalité légale est judiciaire et doit donc déboucher sur des poursuites. Pour l'une ou l'autre raison (on craint par exemple que les preuves soient insuffisantes devant un juge), on opte pour une solution administrative (par ex. en refusant un permis de bâtir pour une construction dont on suppose qu'elle est financée par de l'argent blanchi). On pourrait ici parler de détournement de pouvoir (Onsea, I, *l.c.*, 116).

Si que le service de renseignements n'est pas intervenu uniquement du point de vue de sa propre finalité (ce qui est naturellement très difficile à établir), on pourrait alors invoquer l'illégalité de la preuve. Le Comité Permanent R est d'avis qu'aucune exclusion de principe ne peut résulter du fait que des preuves ont été collectées par des services de renseignements « *pour autant que la voie non judiciaire n'ait pas été choisie artificiellement dans le simple but de contourner les conditions imposées par la loi.* »<sup>74</sup> Manifestement, la Cour de Cassation se montre ici nettement plus souple à l'égard de l'instance de poursuite (voir plus loin au point 6.5). Cette situation se présentera plutôt dans l'hypothèse où le service de renseignement dispose de compétences que n'ont pas les autorités judiciaires, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

Qu'advierait-il si les services de renseignement s'en tenaient strictement à leurs tâches et compétences ? Là aussi, un problème se pose. Le Conseil d'Etat l'a bien compris dans un avis rendu sur une disposition accordant une compétence limitée d'audition au SGRS :

*« Si les missions du Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées sont d'abord des missions ayant trait à la protection du territoire, des intérêts militaires de la Belgique et des ressortissants belges établis à l'étranger, il ressort également de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignements et de sécurité que les renseignements ainsi récoltés pourront être communiqués aux autorités judiciaires, la loi précitée invitant à une « coopération mutuelle aussi efficace que possible.*

*Dans ce contexte, la loi autorise les services de renseignement et de sécurité, dans les limites d'un protocole approuvé par les ministres concernés, à prêter « leur concours et notamment leur assistance technique aux autorités judiciaires et administratives ».*

*Il se peut dès lors que des éléments de preuve d'infraction ou de tentative d'infraction soient directement fournis aux autorités judiciaires grâce au dispositif utilisé par le Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées alors que ces autorités judiciaires auraient dû recourir à des commissions rogatoires pour obtenir ces mêmes éléments.*

*L'autorisation ainsi donnée par la loi en projet au Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées de capter, d'écouter, de prendre connaissance et d'enregistrer toute forme de communication émise à l'étranger, ne peut avoir pour effet de contourner les obligations internationales de la Belgique sur le plan de l'entraide judiciaire, au risque de méconnaître la souveraineté d'autres Etats et d'affecter la régularité des éléments de preuves recueillis.*

*La loi en projet devrait en conséquence être plus précise sur les obligations du Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées dès lors qu'il collabore avec les autorités judiciaires et leur apporte des renseignements sur la commission d'infractions ou la tentative d'une telle commission. »*<sup>75</sup>

Un parlementaire a souhaité examiner ce problème plus en détail :

*« Enfin, l'oratrice souhaite savoir si les informations récoltées dans le cadre des écoutes peuvent, le cas échéant, être communiquées aux autorités judiciaires et servir éventuellement d'élément de preuve.*

<sup>74</sup> De Valkeneer, Ch., *Manuel de l'enquête pénale*, Larcier, Bruxelles, 2003 192.

<sup>75</sup> Avis Conseil d'Etat, Chambre, 2002-2003, 2059/1, 12-13.

*Le ministre de la défense répond que le texte de l'avant-projet – qui se limitait à trois articles – a été profondément remanié pour tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat ainsi que de l'avis rendu par la Commission pour la protection de la vie privée. En ce qui concerne la collaboration avec les autorités judiciaires, l'intervenant rappelle que les dispositions sur l'interception des données s'insèrent dans la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité. Or, la loi organique règle la coopération entre les services de renseignement et les autorités judiciaires. Le projet à l'examen n'entend pas déroger à ces principes ».*<sup>76</sup>

En d'autres termes, il n'y a aucune barrière entre le monde judiciaire et le service de renseignement qui a collecté des « informations judiciaires » dans le cadre de ses compétences. Cela peut avoir pour effet que les garanties qui valent dans le cadre d'une enquête judiciaire soient vidées de leur substance. On peut se demander si, de cette manière, le principe de légalité de la CEDH n'est pas enfreint. Surtout si les services de renseignements sont obligés de tout communiquer et si de larges compétences (d'audition par exemple) leur sont accordées. La pratique des écoutes judiciaires ne pourrait-elle pas être ainsi contournée (intentionnellement ou non) par le biais d'écoutes administratives soumises à moins de conditions, surtout si celles-ci peuvent viser tous les types de délits ? La prévisibilité serait aussi beaucoup plus floue pour le citoyen vu le caractère plus étendu des centres d'intérêts d'un service de renseignements. D'un autre côté, une barrière intangible entre les deux types de mission pourrait entraîner une situation paradoxale : alors qu'il a connaissance de certains faits graves, un service de renseignement ne pourrait pas transmettre ses informations à un autre service, qui pourrait peut-être réagir plus adéquatement.

En France, on n'a pas opté pour ce genre de barrière. L'article 10 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991, qui offre une base légale pour les pratiques d'audition tant judiciaires qu'administratives, interdit d'utiliser les écoutes administratives à d'autres fins que le Renseignement, sauf si un crime ou un délit est constaté. On constate aujourd'hui que les services de renseignements, aussi bien que la police demandent plus de possibilités d'écoutes administratives dans la lutte contre la criminalité organisée. L'une des explications possibles est la volonté de contourner la procédure assez fastidieuse de l'écoute judiciaire. Cette hypothèse est renforcée par un passage du Rapport annuel 2003 de la commission qui contrôle les interceptions de sécurité.<sup>77</sup> Elle affirme que peu de demandes de renouvellement des interceptions sont formulées dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée car « soit cette dernière a été fructueuse et une procédure judiciaire s'en est suivie, soit elle n'a rien donné et dès lors sa prolongation ne s'est pas imposée... »

La principale conclusion de ce qui précède est que, dès à présent, mais certainement avant d'accorder des moyens techniques supplémentaires aux services de renseignements, on devrait réfléchir à la procédure de transmission de ces données à la justice. On risque sans cela de contourner *de facto* et peut-être involontairement toutes les garanties que l'on octroie dans le cadre de l'enquête judiciaire. On devra également se prononcer sur l'usage de ces données des services de renseignements dans toutes sortes de procédures administratives qui peuvent entraîner des conséquences parfois nettement plus importantes pour la vie d'un individu qu'une condamnation. Citons par exemple le refus d'accorder un permis ou une nomination. Cette transmission d'informations est cependant tout à fait compréhensible si les finalités de la procédure administrative sont étroitement liées aux objectifs pour lesquels les services de renseignements collectent des données. Le Comité Permanent R fait ici concrètement référence à la future législation en matière de vérifications de sécurité, en vue

<sup>76</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, 1412/3, 8.

<sup>77</sup> Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *12° rapport d'activité 2003*, La Documentation Française, Paris, 2004, 19.

de la délivrance d'attestations et d'avis de sécurité : les objectifs et les menaces énumérés dans ce projet de loi sont pratiquement ceux déjà cités dans la loi organique des services de renseignement et de sécurité.<sup>78</sup> Des procédures légales y sont aussi prévues pour offrir une protection équivalente à celle des procédures judiciaires.

## **6. UTILISATION DE DONNÉES PROVENANT DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS DANS UNE ENQUÊTE JUDICIAIRE ET DEVANT LE JUGE DU FOND**

Si un service de renseignement transmet des informations à la police ou à la justice, sur demande ou de sa propre initiative, il se peut alors que ces données soient utilisées dans une instruction ou dans une enquête ou judiciaire et, plus tard, comme preuve d'un crime ou d'un délit.

Autant de situations que de problèmes peuvent se présenter. Que se passerait-il si la police ou le ministère public ne joignait pas les données du service de renseignement au dossier judiciaire, mais les utilisait comme informations d'orientation, par exemple parce qu'il s'agit de données sensibles (6.1) ? Et qu'advierait-il si le parquet constatait que le service de renseignements lui-même conserve diverses informations (6.2) ? Peut-on prendre des mesures coercitives sur la seule base d'informations provenant d'un service de renseignements (6.3.) ? L'agent membre d'un service de renseignements ou son informateur peut-il être contraint à témoigner et si oui, peut-il le faire dans l'anonymat (6.4.) ? Que peut faire le juge si la défense objecte que les données d'un service de renseignements ont été obtenues illégalement (6.5.) ? Quelle valeur le juge doit-il ou peut-il accorder à des informations communiquées par des informateurs et des membres de services de renseignement (6.6.) ? Ces questions seront abordées successivement. Elles se rattachent en très grande partie à deux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) : les articles 5 et 6.

### **Le droit à la liberté et à la sécurité (article 5 CEDH).**

*« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :*

*(...)*

*c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaires compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;*

*(...) »*

### **Le droit à un procès équitable (article 6 CEDH).**

*« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou*

<sup>78</sup> Cf. les articles 22 bis et 22 quinquies ajoutés à la loi relative à la classification par le projet de loi modifiant cette loi (n. 1598).

*la protection de la vie privée des parties ou procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans les circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.*

*Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.*

Tout accusé a droit notamment à :  
(...)

*d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ; »*

### **6.1. Les données de services de renseignements comme moyen de preuve ou comme information de départ ou d'orientation**

En principe, la volonté du législateur de 1998 était que les données des services de renseignements puissent toujours servir dans un dossier judiciaire, pour éviter ainsi toute spéculation et aboutir à un procès équitable :

*« Il est indéniable que dans le cadre d'une bonne coopération entre les autorités judiciaires et les services de renseignement et de sécurité, tant le ministère public que le juge d'instruction doivent pouvoir communiquer des informations à ces services et faire appel à leurs connaissances et informations spécialisées.*

*Cela doit pouvoir se faire, non pas dans une atmosphère « clandestine » comme auparavant, mais dans la transparence, légale et de fait, et sur la base de pièces écrites officielles qui sont jointes aux dossiers et qui doivent permettre au ministère public, au juge d'instruction, à la défense et au juge de fond, de vérifier la légalité des moyens de preuve, ainsi que la loyauté avec laquelle ils sont rassemblés. »<sup>79</sup>*

La circulaire COL 13/99 part aussi du principe selon lequel toutes les informations doivent pouvoir se retrouver dans un dossier pénal. Mais tout principe connaît bien sûr ses exceptions. Tout comme cela a lieu pour des données que la police collecte dans le cadre d'une enquête proactive, les données émanant de services de renseignement peuvent être utilisées à titre d'information de départ ou d'orientation, en d'autres termes, comme information facilitant l'enquête, mais pas nécessairement comme moyen de preuve.<sup>80</sup> Les raisons en sont diverses : protéger les données sensibles, ne pas compromettre la méthode utilisée, garantir la sécurité des informateurs. Il y a aussi la crainte que la méthode appliquée ne supporte pas l'épreuve de la légalité. C'est surtout ce dernier « souci » qui pose problème car il peut avoir pour effet que des faits d'abord constatés illégalement soient ensuite « constatés » de manière légale.

La CEDH et la loi permettent-elles cependant de taire des données ? Cette façon de procéder est-elle (parfois) légale et comment peut-on garantir le droit à un procès équitable ?

<sup>79</sup> Doc. parl., Sénat, 1997-98, 758/9, 2-3.

<sup>80</sup> Onsea, I., I.c., 100.

L'article 28bis, § 3, alinéa 2, et l'article 56, § 1, alinéa 2 CIC insistent sur le principe de loyauté dans la recherche des moyens de preuve. Cela présuppose, selon certains, que l'instance poursuivante ne peut dissimuler aucune pièce et que la défense et le juge doivent en principe avoir accès à l'ensemble du dossier.<sup>81</sup> Mais aucun des deux ne dispose de la possibilité d'obliger le ministère public à transmettre toutes les pièces en sa possession. La CEDH n'implique pas non plus cette obligation. L'article 6 de la CEDH garantit le droit à un procès équitable ce qui suppose une procédure contradictoire menée à armes égales. Trois principes en découlent :

1. Les preuves à *décharge* doivent aussi toujours apparaître dans le dossier.<sup>82</sup>

2. Tous les faits sur lesquels reposent objectivement les soupçons doivent aussi être rapportés au dossier afin que la défense ait l'opportunité de les examiner. Ce droit n'est toutefois pas absolu. La sécurité nationale, la protection des informateurs ou l'intérêt de garder une méthode d'investigation secrète peuvent constituer un motif de dérogation, à condition que la confidentialité soit strictement nécessaire.<sup>83</sup> Mais alors, la Cour européenne exige un certain contrôle judiciaire.<sup>84</sup> En tout cas, la décision de taire ces données ne peut pas être laissée au ministère public seul.<sup>85</sup>

Non seulement les preuves directes doivent en principe être jointes au dossier pénal, mais aussi tous les éléments qui permettent d'établir la légitimité de ces preuves. Le rôle des services de renseignement et de leurs informateurs en tant que révélateur de faits délictueux est bien sûr très important. La doctrine tolère ici aussi les mêmes exceptions, sous réserve de contrôle judiciaire. A ce propos, il peut être fait référence à l'arrêt n° 202/2004 du 21 décembre 2004 de la Cour d'arbitrage dans le cadre de l'appel en annulation de la loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche (MPR) et quelques autres méthodes d'enquête.

*« B. 27.6. Les droits de la défense et le droit à un procès équitable sont fondamentaux dans un Etat de droit. Le principe de l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, ainsi que le caractère contradictoire du procès, y compris en ce qui concerne la procédure, constituent des aspects fondamentaux du droit à un procès équitable. Le droit à un procès pénal contradictoire implique, pour l'accusation comme pour la défense, la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie, ainsi que de les discuter. Il en découle également l'obligation pour l'autorité de poursuite de communiquer en principe à la défense tous les éléments de preuve.*

*Toutefois, le droit de prendre connaissance de tous les éléments de preuve de la partie poursuivante n'est pas absolu. Dans certains procès pénaux, il peut y avoir des intérêts divergents, tels que la sécurité nationale, la nécessité de protéger les témoins ou de garder le secret sur les méthodes d'enquête, qui doivent être mis en balance avec les droits du prévenu.*

*Dans certains cas, il peut être nécessaire de ne pas divulguer certains éléments de preuve à cette partie en vue de préserver les droits fondamentaux d'une autre personne ou de garantir un intérêt général important.*

---

<sup>81</sup> Onsea, I., *I.c.*, 180. Vgl. Berneman, S., « Sanctionering van onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal: een inleiding tot het Antigoon-arrest van 14 oktober 2003 », *Tijdschrift voor Strafrecht*, 2004, n° 1, 26.

<sup>82</sup> Edward v. VK, 16 décembre 1992, *Publ. E.C.H.R.*, Série A, vol. 247-B.

<sup>83</sup> Concernant la protection des témoins, une disposition a été édictée dans la loi du 8 avril 2002. Cette disposition ne répond toutefois pas pleinement au fonctionnement spécifique des services de renseignements (voir plus loin au point 6.4.).

<sup>84</sup> Onsea, I., *I.c.*, 184.

<sup>85</sup> Rowe et Davis v. VK, 16 février 2000.

*L'ingérence dans les droits de la défense ne peut toutefois être justifiée que si elle est strictement proportionnée à l'importance des objectifs à atteindre et si elle est compensée par une procédure qui permet à un juge indépendant et impartial de vérifier la légalité de la procédure (voir Cour européenne des droits de l'homme, arrêts Edwards et Lewis c/Royaume Uni, 22 juillet 2003 et 27 octobre 2004).*

*Le dossier confidentiel peut contenir des pièces nécessaires pour contrôler la légalité de la mise en œuvre de l'observation ou de l'infiltration, permettant notamment de vérifier qu'aucune infraction non autorisée n'a été commise et que l'intéressé n'a pas fait l'objet d'une provocation policière.*

*Les procès-verbaux versés au dossier répressif ne doivent contenir que des « références » et « mentions » relatives à certaines pièces contenues dans le dossier confidentiel, ce qui ne garantit pas le contenu du dossier répressif sera suffisant pour permettre aux juridictions d'instruction d'exercer un contrôle effectif sur la légalité des méthodes particulières de recherche.*

*Il s'ensuit que les éventuelles illégalités entachant la mise en œuvre de l'observation ou de l'infiltration qui apparaîtraient uniquement des pièces contenues dans le dossier confidentiel ne peuvent faire l'objet d'un contrôle par un juge indépendant et impartial, et qu'à fortiori, ces illégalités ne peuvent être sanctionnées ».*

On peut poser la question de savoir quel est le rapport entre certaines législations et/ou pratiques belges et ces principes ?

#### **6.1.1. Données classifiées**

Ce problème a déjà été abordé ci-dessus (voir point 2.1.1.) En application des articles 8 et 10 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, des données classifiées peuvent certes être transmises au magistrat du parquet, mais probablement pas au juge d'instruction, ni au juge du fond, alors même que ces derniers n'ont besoin d'aucune habilitation de sécurité dans le cadre de leurs compétences judiciaires. Soit le service de renseignements procédera à la déclassification (la méthode concrète est décrite dans la circulaire COL 13/99), soit les informations seront données sous une autre forme à la police et/ou au juge (donc avec omission de certains éléments). On crée ainsi un dossier « confidentiel » auprès du parquet auquel le suspect et, par la suite, le juge n'ont pas accès. Il est évident que le problème est semblable à celui de la Loi MPR.

Si le document classifié contient des informations à *décharge*, cette règle semble alors être contraire au droit à un procès équitable (article 6 CEDH). Mais un problème se pose également si les informations classifiées reprennent des éléments visant à contrôler la fiabilité de données ou la légitimité de la façon dont elles ont été collectées : aucun contrôle judiciaire n'est possible sur les données classifiées, tout comme aucun contrôle n'est possible sur la classification même (même pas par le ministère public). Cette classification peut en effet être détournée de son objectif en vue de soustraire certaines pratiques à tout contrôle.

Dans l'état actuel de la législation, il est toutefois théoriquement possible que des données classifiées soient jointes au dossier pénal (soit par le magistrat du parquet en dépit de la COL 13/99<sup>86</sup>, soit après une saisie - voir le point 6.2.) . Mais cela veut-il dire que ces données peuvent être consultées par le suspect et les parties civiles et peuvent être utilisées au cours d'une audience publique ? Ce serait problématique en tous points. La réponse à cette question ne découle pas clairement de la loi ou des travaux préparatoires. Un argument *contre* est certainement que l'exception de la Loi sur la classification ne traite que des « autorités judiciaires ». D'autre part, il est difficilement acceptable que le juge du fond puisse, sans fondement légal univoque, prendre en considération des informations qui ne seront soumises à aucune contradiction.

Dans le cadre du recours contre le refus d'accorder une habilitation de sécurité, cette situation a certes été prévue et clairement réglée. En principe, le plaignant peut consulter tout le dossier (et donc aussi des données classifiées). A la demande du service de renseignement et de sécurité, le président de l'organe de recours peut néanmoins décider que certaines informations ne sont pas accessibles à la consultation, parce que leur divulgation est susceptible de menacer la protection des sources, la protection de la vie privée de tiers ou l'accomplissement des missions des services de renseignements et de sécurité.<sup>87</sup> Seuls les trois membres de l'organe de recours peuvent alors consulter l'ensemble du dossier. La Cour d'arbitrage se penche actuellement sur la question de savoir si ce principe est notamment compatible avec l'article 6 CEDH.

Si les pièces classifiées sont les seuls éléments visant à apporter la preuve d'un délit et si le service de renseignements refuse de les déclassifier, cela peut signifier, compte tenu la pratique actuelle, que l'on doit cesser les poursuites. Le fait que les services de renseignements soient *de facto* maîtres de « leur » classification peut donc avoir pour effet qu'aucune poursuite ni aucune condamnation ne soit possible.<sup>88</sup>

Le fait de ne pas pouvoir engager un procès et aboutir à une condamnation ne doit pas nécessairement être vu comme un échec. Mais la manière dont le problème peut le mieux être géré (soit par un suivi des services de renseignement, soit par des poursuites judiciaires) ne doit pas être laissée à la seule appréciation des services de renseignements. Il s'agit d'un choix politique qui doit être décidé à un autre niveau et qui devrait, de préférence, recevoir un encadrement légal.

### 6.1.2. La règle du tiers

En ce qui concerne les informations émanant de services étrangers, il convient de faire la distinction suivante : une limite d'utilisation est parfois imposée sur base conventionnelle mais, il n'existe généralement aucune règle en droit positif.

---

<sup>86</sup> Le parquet pourrait décider unilatéralement d'utiliser malgré tout les informations en justice, mais cela risque, selon toute probabilité, de menacer le *modus vivendi* entre les deux services et les services de renseignements se montreront très réservés.

<sup>87</sup> Article 5, § 3 de la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitation de sécurité.

<sup>88</sup> Il est cependant possible que les services de renseignements veuillent déclassifier plus facilement certaines informations s'il existe une possibilité spécifique pour eux et leurs informateurs d'intervenir en qualité de témoin anonyme (voir point 6.4.).

En l'absence d'une règle du tiers écrite, le magistrat du parquet qui reçoit les informations décide lui-même de leur destination. Ces données peuvent également figurer dans un dossier parallèle et être utilisées comme informations de départ ou d'orientation. Si ces informations doivent servir en matière de preuves, ce sera en toute transparence, afin de permettre un contrôle de fiabilité et de légitimité.<sup>89</sup> Ce n'est que si l'on peut démontrer que la sécurité nationale, la protection de témoins ou de méthodes de recherche sont directement menacées par la jonction de ces informations de services de renseignements étrangers au dossier public que l'on peut les taire, sous réserve d'un contrôle judiciaire.

Toutefois, si l'on peut se baser sur un traité, il faut alors vérifier chaque fois la portée de cette règle spécifique et quel en est l'usage que permet le propriétaire de l'information.

### 6.1.3. Protection des sources humaines

La CEDH permet de garder le secret des sources soit pour préserver l'intégrité physique d'une personne, soit pour ne pas dévoiler la source d'informations. Même si l'identité de l'informateur a été classifiée pour préserver son anonymat, un contrôle judiciaire doit être possible. Ainsi, dans le cas où l'on ne peut recourir au système du témoin anonyme partiel ou complet, la révélation de l'identité de l'informateur doit cependant rester possible pour évaluer la fiabilité de ses informations ou de contrôler la légitimité des preuves ainsi collectées (voir point 6.4).

## 6.2. La rétention d'informations par un service de renseignement

Comme cela a déjà été précisé, ni le juge, ni la personne poursuivie ne peuvent obliger le ministère public à communiquer toutes les informations dont il dispose. Mais qu'en est-il si le ministère public a le sentiment que le service de renseignement ne transmet rien ou ne transmet pas toutes les données pertinentes, en dépit de l'obligation (non sanctionnée) de l'article 29 CIC. ?

Il pourrait s'agir d'informations révélant soit la manière dont elles ont été collectées, soit l'identité de l'informateur et pas nécessairement des preuves. Le ministère public a pourtant le devoir de veiller à la loyauté de la collecte des preuves.

Aux Pays-Bas, la question est réglée comme suit : à sa demande, le membre du ministère public peut consulter « *toutes les données à la base de la communication qui sont nécessaires à la justification de la communication* » (on entend par là, la source et/ou le *modus operandi* – n.d.l.r.) (article 38, alinéa 3 de la loi du 7 février 2002 sur les services de renseignement et de sécurité).

D'autre part, le ministère public est tenu à la confidentialité de ces données, même lorsqu'il intervient en qualité de témoin dans le procès. La justice des Pays-Bas a déduit de ce qui précède que la confidentialité des sources et du *modus operandi* était une obligation légale pour le service de renseignement AIVD, celle-ci s'appliquant aussi à la communication d'informations aux autorités judiciaires. Une telle interprétation pourrait être contestée eu égard au principe d'un procès équitable. Un juge indépendant ne doit-il pas pouvoir déterminer si la confidentialité est justifiée et non abusive ?

---

<sup>89</sup> Il faut par exemple, pouvoir vérifier si des informations collectées de manière illégale ne peuvent être contournées et blanchies par un service étranger. De telles informations pourraient lui avoir été adressées pour qu'il les renvoie au service qui les a collectés.

Il n'existe pas de règle équivalente en Belgique. Les tribunaux devraient donc avoir recours à des mesures plus spécifiques s'ils veulent obtenir des informations auprès des services de renseignement. La loi sur les services de renseignements a notamment prévu la possibilité d'y effectuer une perquisition et de saisir des données et des documents.

ARTICLE 38 DE LA LOI SUR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

« §1<sup>er</sup>. Les perquisitions et saisies judiciaires opérées dans les lieux où les membres des services de renseignement et de sécurité exercent leur fonction, s'effectuent en présence de leur chef de corps ou de son remplaçant. Le chef de corps ou son remplaçant avertit sans délai le ministre compétent des perquisitions et saisie judiciaires opérées.

§ 2. Si le chef de corps ou son remplaçant estime que la saisie de données ou matériels classifiés est de nature à constituer une menace pour l'exercice des missions visées aux articles 7, 8 et 11, §§ 1<sup>er</sup> et 2, ou qu'elle présente un danger pour une personne physique, il en informe immédiatement le président du Comité permanent R et le ministre compétent. Ces pièces classifiées saisies sont mises sous pli scellé, signé par le chef de corps ou son remplaçant et conservé en lieu sûr par le magistrat instructeur.

Dans le même temps, le chef de corps ou son remplaçant peut demander la levée de la saisie à la chambre des mises en accusation après en avoir informé le ministre compétent. La demande de levée de la saisie a un effet suspensif sur celle-ci. La chambre des mises en accusation est saisie par une déclaration faite au greffe du tribunal de première instance. Elle statue dans les quinze jours du dépôt de la déclaration. Le chef de corps ou son remplaçant et le magistrat instructeur sont entendus.

Dans le cadre de cette procédure, seuls les magistrats du siège et du ministère public siégeant en chambre des mises en accusation, le magistrat instructeur, le chef de corps ou son remplaçant peuvent prendre connaissance des pièces classifiées saisies.

Lorsque la chambre des mises en accusation conclut à la levée de la saisie en raison de la menace pour l'exercice des missions visées aux articles 7, 8 et 11, §§1<sup>er</sup> et 2, ou du danger pour une personne physique, les pièces classifiées sont restituées sous pli scellé au chef de corps ou à son remplaçant.

Lorsque la chambre des mises en accusation conclut que des pièces peuvent faire l'objet de la saisie, ces pièces classifiées saisies sont néanmoins restituées au chef de corps ou à son remplaçant par le procureur général à l'expiration de la procédure judiciaire.

§3. Si le chef de corps ou son remplaçant ne demande pas dans un délai de dix jours la levée de la saisie à la chambre des mises en accusation en application de l'alinéa 2 du §2, la mise sous scellé visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> du §2 est levée ».

Cette procédure est rarement utilisée. Le Comité Permanent R n'a connaissance que d'une seule décision en la matière. Il s'agit du jugement de la Chambre des mises en accusations de Bruxelles du 28 juin 2001 dans le cadre de l'affaire « Tractebel ». Cette juridiction<sup>90</sup> a annulé la saisie sans en apprécier *in concreto* la nécessité. Le fait que des informations provenant de services de renseignement étrangers puissent être divulguées par le biais d'une perquisition ou d'une saisie judiciaire pourrait rendre ces services réticents à transmettre leurs données à leurs correspondants belges à l'avenir.

<sup>90</sup> Voir à ce sujet les conclusions du Comité Permanent R dans le *Rapport d'activités 2001*, 5-6.

Une importante source d'informations pourrait se tarir et compromettre les missions des services de renseignement belges. Le même raisonnement *in abstracto* pourrait conduire à la suspension systématique de toute saisie lorsque les sources sont menacées. Le danger étant que les informateurs refusent de collaborer avec les services de renseignement si leur identité n'est pas entièrement protégée. Le Comité Permanent R se demande si cette interprétation cadre avec l'intention du législateur.

D'autres questions en suspens concernent la possibilité de saisir des données classifiées par des autorités étrangères sur base d'un traité auquel la Belgique est partie : une telle saisie est-elle possible lorsque l'autorité étrangère a imposé une limite d'utilisation à son information sur base de ce traité ?

Reste encore la question de savoir si les parties au procès peuvent consulter les données saisies. Cette question importante n'a pas reçu de réponse dans la loi ou dans les travaux préparatoires. On ne peut en tout cas pas considérer que la classification est *de facto* suspendue suite à la décision de la Chambre des mises en accusation de lever la saisie. Les motifs qui peuvent être invoqués pour classer un document d'une part, pour annuler ou non la saisie d'autre part ne sont pas les mêmes.

### **6.3. Mesures coercitives pendant l'enquête judiciaire**

Une autre question abordée au Pays-Bas au cours d'un procès en matière de terrorisme était de savoir si les informations du service de renseignement pouvaient conduire à l'arrestation des suspects. Un autre droit fondamental est ici en cause : l'article 5 de la CEDH.

Le premier juge avait acquitté les accusés en estimant qu'il n'y avait aucune présomption raisonnable de culpabilité avant leur arrestation et la perquisition. Le ministère public aurait d'abord dû recouper, par ses propres canaux, les informations qu'il détenait du service de renseignement. La Cour d'appel n'a pas suivi ce raisonnement : la législation néerlandaise ne l'y oblige pas. La législation belge ne fait pas non plus obstacle à ce qu'une mesure coercitive soit prise sur base d'informations provenant d'un service de renseignement. Le ministère public ou le juge d'instruction juge lui-même en première instance si les données fournies par le service de renseignement suffisent à prendre ces mesures.

### **6.4. Audition d'un membre d'un service de renseignement ou d'un informateur à titre de témoin**

L'article 6, § 3, CEDH considère que l'interrogatoire de témoins à *charge* ou à *décharge* est un droit fondamental. Le principe est que cet interrogatoire doit avoir lieu en toute transparence : l'identité du témoin doit être connue, la défense étant présente doit pouvoir lui poser toutes questions utiles. Cette clause conventionnelle ne peut toutefois pas être considérée séparément. Conjointement avec les autres exigences de l'article 6, on doit établir si le procès, pris dans son ensemble, s'est déroulé en toute équité. Des exceptions à la transparence de l'interrogatoire peuvent donc être admises pour un membre d'un service de renseignement ou pour un informateur qui souhaite témoigner. Nous examinerons ci-après dans quelle mesure le système de l'anonymat total ou partiel du témoin instauré par la loi du 8 avril 2002, répond à certains besoins.

## **Art. 75bis CIC**

« Le juge d'instruction peut décider, soit d'office, soit à la demande du témoin ou de la personne à l'égard de laquelle l'action publique est engagée dans le cadre de l'instruction, de l'inculpé, de la partie civile ou de leurs conseils, soit sur réquisition du ministère public, qu'il ne sera pas fait mention dans le procès-verbal d'audition de certaines des données d'identité prévues à l'article 75, s'il existe une présomption raisonnable que le témoin, ou une personne de son entourage, pourrait subir un préjudice grave à la suite de la divulgation de ces données et de sa déposition. Les raisons qui ont incité le juge d'instruction à prendre cette décision sont indiquées dans un procès-verbal. L'ordonnance du juge d'instruction par laquelle il accorde ou refuse l'anonymat partiel n'est susceptible d'aucun recours. Le procureur du Roi tient un registre de tous les témoins dont des données d'identité, conformément à cet article, ne figurent pas au procès-verbal d'audition. Le procureur du Roi et le juge d'instruction prennent, chacun pour ce qui le concerne, les mesures raisonnablement nécessaires pour éviter la divulgation des données d'identité, visées à l'alinéa 1. »

## **Art. 86bis CIC**

« § 1er. Si la mesure de protection prévue à l'article 75bis ne semble pas suffisante, le juge d'instruction peut ordonner soit d'office, soit sur réquisition du ministère public, à la suite, le cas échéant, de la demande d'une personne faisant l'objet d'une information, soit à la demande du témoin ou de la personne à l'égard de laquelle l'action publique est engagée dans le cadre de l'instruction, de l'inculpé ou de la partie civile ou de leurs conseils que l'identité du témoin soit tenue secrète de la manière arrêtée à l'article 86ter :  
1° s'il peut être admis que le témoin ou une personne de son entourage peut raisonnablement se sentir gravement menacé dans son intégrité en raison du témoignage, et si le témoin a fait part de son intention de ne pas déposer à cause de cette menace, ou  
2° s'il existe des indications précises et sérieuses que ce témoin ou une personne de son entourage court un danger, si le témoin est un officier ou un agent de police judiciaire ».

(...)

### **6.4.1. Audition d'un informateur**

Si un informateur transmet des éléments relatifs à une infraction à un agent d'un service de renseignement, il devrait en principe pouvoir faire appel au système de l'anonymat complet.<sup>91</sup> Celui-ci doit être accordé par le juge d'instruction après appréciation du cas. Mais l'anonymat complet ne peut être accordé que si l'intégrité du témoin risque d'être sérieusement menacée à la suite de son témoignage. Ce ne sera certainement pas toujours le cas.

D'autres raisons peuvent motiver les informateurs à ne pas témoigner publiquement.<sup>92</sup>

La conséquence en est que le témoignage d'un informateur ne peut pas être utilisé comme tel comme moyen de preuve.<sup>93</sup> Dans ces conditions, le parquet ou le juge d'instruction risque de ne pas disposer de suffisamment de preuves pour entamer des poursuites.

---

<sup>91</sup> L'anonymat partiel ne sera généralement pas suffisant car toutes les données d'identification du témoin (son âge, son nom, sa profession et son adresse) ne sont pas écartées du dossier.

<sup>92</sup> Une raison plus simple incitant un informateur d'un service de renseignement à garder l'anonymat peut être par exemple le fait de ne pas vouloir perturber des relations professionnelles ou familiales. Une telle motivation rencontre-t-elle les conditions de la CEDH ? Dans cette convention, c'est la sécurité nationale qui justifie la protection des témoins-informateurs afin de ne pas entraver le fonctionnement des services de renseignement en général.

<sup>93</sup> Il peut certes être utilisé à titre d'informations d'orientation.

#### 6.4.2. Audition d'un membre d'un service de renseignement

Un membre d'un service de renseignement ne peut refuser de témoigner en justice. Mais son témoignage pourrait compromettre certaines opérations menées par son service. Une disposition de la loi MPR, combinée avec la loi du 8 avril 2002 sur le témoignage anonyme, s'applique aux agents des services de police mais pas à ceux des services de renseignement. Ceux-ci ne tombent pas sous l'application de cette loi MPR. En ce qui concerne leur témoignage, ils ne sont pas traités autrement que les simples particuliers. Ils ne peuvent donc réclamer l'anonymat que s'ils se sentent eux-mêmes menacés suite à leur témoignage. Mais ce ne peut pourtant pas être pour eux une raison de refuser leur témoignage.

Le membre du service de renseignement est en principe tenu au secret professionnel pour tous les éléments dont il prend connaissance dans le cadre de sa fonction. Toutefois s'il est appelé à témoigner en justice, il lui appartient de déterminer si le secret peut être révélé ou non. Les obligations de confidentialité visées par l'article 43 de la loi sur les services de renseignements s'appliquent « *sans préjudice de l'article 458 du Code Pénal* ». Il n'est pas précisé si la possibilité de révéler des secrets s'applique aussi aux données classifiées.

Les travaux préparatoires semblent indiquer que les données doivent d'abord être déclassifiées :

*« Il convient enfin de noter que l'article 458 du Code pénal ne vise pas les secrets d'Etats et dès lors le législateur a érigé en infraction particulière notamment la divulgation d'informations ou de secrets intéressant la défense du territoire et la Sûreté de l'Etat soit à une puissance ennemie (article 116 du Code pénal), soit à une puissance étrangère quelconque (article 118 du Code pénal soit même à toute personne non qualifiée pour en connaître (article 119 du Code pénal) et le fait de prendre connaissance et de détenir de tels renseignements sans y être habilité (article 120 du Code pénal). »<sup>94</sup>*

Ce passage des travaux préparatoires ne fait pas référence à des données classifiées puisque la disposition en la matière n'avait pas encore été votée. Cette loi a cependant incriminé la divulgation de certains renseignements et secrets en « délit particulier ».

Deux choses sont à retenir concernant le témoignage d'un agent d'un service de renseignement : sauf s'il s'agit d'informations classifiées, l'intéressé décide lui-même de ce qu'il communique ou non d'une part ; il n'existe aucune disposition légale lui permettant de témoigner anonymement d'autre part.

Aux Pays-Bas, la situation est différente en ce qui concerne le premier point et l'on veut en arriver à une nouvelle disposition quant au deuxième point.

D'une part, le ministre détermine si un membre d'un service de renseignement peut témoigner ou non (art. 85 et 86). Ce qui est toutefois plus important, c'est que les Pays-Bas souhaitent instaurer un système de « témoins protégés » parallèlement à celui des « témoins menacés ». On veut y créer la possibilité, sur la base d'informations de services de renseignement, de faire interroger des témoins par un juge-commissaire (indépendant et impartial) sous protection rapprochée. Le juge-commissaire décide lui-même s'il y a lieu de reprendre ou non certains éléments dans le procès-verbal tandis que le témoin a la possibilité de conserver ce document. Même si la défense n'est pas présente à l'audition, le procès-verbal doit malgré tout pouvoir être utilisé comme moyen de preuve. D'aucuns se préoccupent de savoir si ce système est compatible à la CEDH.<sup>95</sup> Sur la base de la

<sup>94</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 1997-98, 758/10, 40.

<sup>95</sup> Prakken, T., « Terrorisme en het strafproces », janvier 2005, [www.burojansen.nl](http://www.burojansen.nl) et adviescommissie Strafrecht, avis du 28 juin 2004 sur le concept de proposition de loi concernant le témoin protégé, [www.advocatenorde.nl](http://www.advocatenorde.nl).

jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme, les conditions minimales suivantes peuvent compenser cette restriction du droit de la défense :

- Le témoin doit être interrogé par un juge indépendant et impartial qui vérifie la fiabilité et la crédibilité du témoin (témoignage).
- Le juge doit connaître l'identité complète du témoin.
- La défense doit pouvoir poser toutes les questions qu'elle souhaite au témoin, sauf sous réserve de ne pas chercher à connaître son identité .
- L'avocat de la défense doit à tout le moins pouvoir assister à l'audition (ce qui ne veut pas dire qu'il doit pouvoir voir l'intéressé).
- La condamnation ne peut pas être basée exclusivement ni principalement basée sur les déclarations de ce témoin.

La Cour distingue les conditions du témoignage anonyme selon qu'il s'agit d'un citoyen ou d'un fonctionnaire police. Pour le premier, seule crainte d'une menace suffit. Pour un fonctionnaire de police, il doit exister un danger effectif. La simple difficulté de pouvoir encore impliquer ce fonctionnaire de police dans d'autres opérations n'est pas une raison suffisante pour lui accorder l'anonymat. Reste évidemment à savoir si cette jurisprudence est simplement transposable à un membre d'un service de renseignement ou à son informateur. Les futures missions seront généralement une raison de ne pas témoigner. Il convient en tout cas d'observer que la jurisprudence de la Cour européenne n'a pas encore été suffisamment développée pour se prononcer définitivement sur ce plan.

Quoi qu'il en soit, le mérite de ce projet de loi néerlandais est qu'il se soucie de la protection des sources ainsi que des méthodes des services de renseignements.

## **6.5. Admissibilité de preuves obtenues par l'intervention ou par le biais des services de renseignement**

Examinons un stade plus avancé de la procédure pénale au cours duquel des renseignements fournis par la Sûreté de l'Etat doivent être utilisés devant le juge du fond. Ils ne doivent donc plus seulement servir d'informations d'orientation et doivent donc être soumis à la contradiction. Se pose alors la question de savoir si ces éléments ont été recueillis d'une manière légitime ou non. Si telle n'est pas le cas, il faut alors les exclure du débat. Cette illégalité pourrait être imputable à divers acteurs tel qu'un service étranger, un informateur ou un membre d'un service de renseignement, piloté ou non par la police ou la justice.

La problématique de la preuve obtenue illégalement a connu une énorme évolution au cours de cette dernière décennie, tant dans la loi que dans la jurisprudence.

Quant à l'évolution dans la législation, nous devons brièvement faire référence à l'article 131 Cic. Cette disposition stipule que l'éventuelle illégalité peut être invoquée devant le juge d'instruction et que, « s'il échète », la nullité de certains actes peut être prononcée. Nonobstant cette règle, il n'en demeure pas moins que le juge doit continuer à jouer un rôle-clé dans l'appréciation de cette illégalité et de ses conséquences. Une jurisprudence du 14 octobre 2003 récente de la Cour de Cassation a en effet estimé que les preuves illégalement obtenues ne pouvaient être prises en compte, ni directement, ni indirectement, lorsque « *le respect de certaines conditions de forme est prescrit à peine de nullité* », lorsque « *l'irrégularité commise a entaché la fiabilité de la preuve* » ou « *lorsque l'usage de la preuve est contraire au droit à un procès équitable* ». <sup>96 97</sup> La porte a ainsi été (une nouvelle fois) un peu plus largement ouverte aux moyens de preuve obtenus en violation de la loi ou d'un droit fondamental. En effet, même si la personne qui dénonce une infraction (par ex. un membre d'un service de renseignement ou un informateur) commet sciemment une infraction en vue de constater ce fait précis, ce constat pourra malgré tout être utilisé en justice. Même un manquement volontaire à une norme imputable à la police n'entraîne pas nécessairement le rejet de la preuve. Seul, le juge devra vérifier si le procès pris dans son ensemble a été équitable (article 6 CEDH). La preuve obtenue illégalement pourra être acceptée si l'accusé a la possibilité de l'étudier à suffisance le mettant ainsi en mesure de contester la manière dont elle a été obtenue. La Cour de cassation a rappelé cette importante décision le 23 mars 2004 et l'a confirmé le 16 novembre 2004), La Cour a de nouveau stipulé que le juge apprécie de façon autonome l'admissibilité d'une preuve illégalement obtenue à l'aide des critères susvisés. Il *peut* (mais n'est pas tenu de le faire) tenir compte du caractère volontaire ou non de l'illégalité commise et de la gravité du délit.

Ces 4 arrêts ont profondément renforcé la jurisprudence de la Cour de cassation. Remarquons qu'il s'agit de 4 arrêts de la section néerlandaise car le 9 juin 2004, la section francophone a statué que : « *Les règles relatives à l'administration de la preuve exigent que toute preuve obtenue de manière illégale ou irrégulière soit exclue des débats de même que les informations qui en découlent.* » Il semble donc que cette section se raccroche à la doctrine traditionnelle des preuves acquises illégalement.

La charge de la preuve relative à l'éventuelle illégalité incombe en principe à l'accusé : c'est à lui à faire admettre qu'une illégalité a été commise. Si c'est le cas, il appartient alors à l'accusation de prouver que la preuve a été obtenue légalement. Pour les informations en provenance de l'étranger, la règle est différente. Selon l'actuelle jurisprudence de la Cour de Cassation, on ne peut pas se fonder sur la régularité de la preuve. Le juge doit apprécier *in concreto* si les règles de droit étrangères ainsi que les principes d'ordre public interne ont été respectés (par ex. le droit à la protection de la vie privée). <sup>98</sup> Indépendamment de la question de savoir comment un juge belge peut contrôler la méthode d'un service de renseignement étranger, la Cour de Cassation a également envisagé une solution au cas où des règles de droit fondamentales n'auraient pas été respectées à l'étranger : les informations obtenues illégalement par une autorité étrangère peuvent quand même être utilisées pour entamer la procédure pénale en Belgique. <sup>99</sup>

La conclusion générale est donc que des preuves seront rarement rejetées. Dans le procès intenté aux Pays-Bas en matière de terrorisme, nous assistons à la même évolution.

<sup>96</sup> Voir à ce sujet l'arrêt Berneman, S., *I.c.*, 29-30.

<sup>97</sup> Très récemment, le législateur a légalisé cette jurisprudence pour le matériel de preuve collecté dans le cadre d'équipes de recherche communes à l'étranger (art. 13 de la loi relative à l'assistance juridique internationale en affaires criminelles).

<sup>98</sup> Onsea, I., *I.c.*, 442.

<sup>99</sup> Cass., 30 mai 1995, *Rév. Cass.*, 1996, 150-151, note Ph, Traest.

4.3.6. Vu à la lumière des dispositions de l'article 359a Cic, la Cour constate avant tout que la « négligence de forme » proprement dite - la collecte d'informations par l'ancien BVD a eu lieu sans fondement légal et formel univoque et suffisant - ne concerne pas une norme de procédure pénale. La Cour est en outre d'avis que sur la base de ce qui a été précédemment évoqué, on ne peut pas dire que la police et le ministère public, en ayant recours à des informations fournies par le BVD, ont eux-mêmes enfreint des normes de procédure pénale ou, plus particulièrement, ont enfreint le droit de l'accusé à un procès équitable. En vue de contrôler la façon dont le BVD accomplit sa tâche, d'autres organes que le ministère public et le juge pénal sont évidemment impliqués. Ces derniers peuvent - sous réserve d'exceptions manifestes dont il n'a pas été ici question - partir du principe que le BVD a accompli légitimement sa tâche et a mis ses communiqués officiels à la disposition de la justice conformément à ses compétences. Il n'est en l'occurrence in casu pas question de fondement qui prêterent à accepter que ces communiqués officiels ne peuvent être utilisés par la justice.

(...)

4.3.13 Comme cela ressort de ce qui précède, la poursuite pénale de l'accusé mérite une attention critique à deux égards, à savoir les motifs peu explicite à la base de l'enquête lancée par le BVD en rapport avec les informations fournies à la justice à ce sujet, ainsi que la possibilité limitée de contrôle de ces informations. A cette fin, la Cour a donné sa vision de ces défauts et leur signification pour les poursuites pénales. Maintenant que toute la procédure a été prise en considération, la Cour est d'avis que les deux aspects considérés également en rapport mutuel ne peuvent pas donner lieu à une appréciation négative des poursuites pénales dans leur ensemble, à l'occasion desquelles l'accusé a pu faire valoir pleinement ses droits, notamment parce que la Cour n'a pas inclus le contenu des communiqués officiels du BVD dans l'ensemble des preuves. Il n'y a donc aucune raison de prononcer une quelconque sanction réclamée par la défense pour cause de vice de forme (ou autre).

Ce résumé de la situation en rapport avec le rejet de preuves illégales démontre d'emblée ce que nous avons toujours souligné dans les paragraphes précédents ; à savoir que l'absence de règle précise ou le non-respect de lois existantes n'a pas d'effet négatif pour l'instance poursuivante. On peut même se demander si l'utilisation intentionnelle d'une des compétences d'un service de renseignement à des fins judiciaires ne sera jamais sanctionnée. Le Comité Permanent R se pose des questions sur cette façon d'agir.

## **6.6. Valeur probante des informations collectées par les services de renseignement**

A supposé que les informations d'un service de renseignement soient jointes au dossier judiciaire et que le juge les ait estimées recevables, ce dernier doit encore en apprécier la valeur probante. Celles-ci n'ont en effet aucune valeur de preuve en soi. Bien sûr, le juge pourrait tenir compte de la qualité de fonctionnaire public des agents qui les ont transmises. Mais il doit juger de cette crédibilité en toute autonomie.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Le protocole confidentiel du 6 mai 2004 entre le Parquet fédéral et la Sûreté de l'Etat stipule que les « rapport de la S.E. n'ont aucune valeur de preuve ».

## 7. CONTRÔLE PAR LE COMITÉ PERMANENT R DES PIÈCES UTILISÉES DANS LE CADRE D'ENQUÊTES JUDICIAIRES

### Article 33, alinéa 2 – Loi organique du contrôle des services de police et de renseignements

*« Les services de renseignements transmettent d'initiative au Comité permanent R les règlements et directives internes ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres de ces services. Le Comité permanent R et le Service d'enquêtes des services de renseignement ont le droit de se faire communiquer les textes qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission ».*

### Article 48, § 2, alinéa 2

*« Les membres des services de renseignements sont tenus de révéler au Comité permanent R les secrets dont ils sont dépositaires, à l'exception de ceux qui concernent une information, une instruction ou une enquête judiciaire en cours ».*

### Article 51

*« Les membres du Service d'enquêtes font, en tous lieux, les constatations qui s'imposent.*

*Ils peuvent à tout moment, en présence de leur chef de service ou de son remplaçant et du chef de corps concerné ou de son remplaçant pénétrer dans les lieux dans lesquels des membres d'un service de renseignement exercent leur fonction, afin d'y faire des constatations matérielles. Ils peuvent saisir dans ces lieux tous objets et documents utiles pour leur enquête, à l'exception de ceux qui concernent une information ou une instruction judiciaire en cours. (...) »*

*(...)*

Sur demande de l'ancien administrateur général de la Sûreté de l'Etat, le Collège des Procureurs généraux a fait savoir que l'application de l'article 33, deuxième alinéa doit être interprété comme suit : *l'accès aux pièces que la Sûreté de l'Etat collecte à la demande des autorités judiciaires ou transmet d'office à ces autorités dans le cadre d'enquêtes préliminaires ou judiciaires est en principe exclu étant donné que ces données font partie du dossier judiciaire et que l'article 125 de l'arrêté royal établissant le tarif en matière pénale s'y applique ; la transmission n'est possible qu'après habilitation du Procureur général compétent.*

Il a été précisé que cette règle ne pouvait toutefois pas porter préjudice à la compétence de contrôle du Comité Permanent R et de son Service d'enquêtes.<sup>101</sup> Conclusion : seul le parquet ou le juge d'instruction peut décider si des pièces couvertes par le secret de l'enquête peuvent quand même être transmises au Comité permanent R.

Deux dispositions de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements appuient ce principe : les enquêtes réalisées par le Comité permanent R ne peuvent concerner des instructions ou des enquêtes judiciaires en cours.

Cette règle limite évidemment les possibilités de contrôle du Comité permanent R.

---

<sup>101</sup> Rapport annuel 1997 du Collège des Procureurs généraux, s.l., s.d., p. 13.

## **8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **8.1. Faut-il revoir l'obligation de dénonciation (art. 29 Cic) pour les services de renseignement ?**

L'obligation prévue par l'article 29 Cic de dénoncer les crimes et délits à l'autorité judiciaire est peut être trop large pour les services de renseignement. Elle porte en effet sur tout crimes et délits dont un fonctionnaire a connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Les membres des services de renseignement qui constatent des infractions au cours de leurs opérations ou d'observations, devraient chaque fois les signaler par écrit. Cette obligation s'applique même si les infractions constatées n'ont aucun rapport avec leurs missions, et quand bien même cette dénonciation pourrait menacer l'opération en cours.

Une telle éventualité risque de se présenter plus souvent étant donné que de nouvelles incriminations ont été créées dans des domaines où les services de renseignement sont actifs ( par exemple : en matière de terrorisme). Le Comité Permanent R plaide pour assouplir cette obligation de dénonciation de manière à permettre dans chaque cas concret, de choisir la meilleure manière de traiter le problème (soit par voie judiciaire, soit par une enquête de renseignement).<sup>102</sup> On peut ici se référer au système néerlandais qui donne le pouvoir de décision au ministre compétent. La décision de transmettre ou non à la justice des données émanant des services de renseignement étrangers est prise à un niveau politique supérieur. Le Comité Permanent R approfondira en tout cas la question de l'obligation de déclaration dans la deuxième phase de cette étude.

### **8.2. Nécessité d'une directive du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité en exécution de l'article 20 § 3 de la loi organique des services de renseignement et de sécurité**

Le Comité Permanent R est d'avis que le Comité ministériel du renseignement et la sécurité devrait établir une directive détaillée en exécution de l'article 20 de la loi organique des services de renseignements et de sécurité .En effet, la règle de l'article 19 de cette même loi est, dans certains cas, insuffisante pour répondre aux exigences de prévisibilité, de nécessité et de proportionnalité de l'article 8 CEDH.

### **8.3. Un protocole précis quant à l'assistance technique accordée par les services de renseignement aux autorités judiciaires**

Le Comité Permanent R estime que les ministres concernés (Justice et Défense nationale) devraient, en exécution de l'article 20, § 2 de la loi organique des services de renseignements et de sécurité, rédiger un protocole précisant les conditions dans lesquelles les services de renseignement peuvent prêter leur concours et notamment leur assistance technique aux autorités judiciaires. De telles précisions devraient éviter que des méthodes et compétences des services de renseignement soient détournées de leur objectif et soient utilisées à des fins purement judiciaires.

---

<sup>102</sup> En matière fiscale, l'art. 29, alinéa 2, Cic offre déjà la possibilité de ne pas déclarer des faits répréhensibles.

#### **8.4. Concours entre une enquête de renseignement et une enquête judiciaire concernant un même phénomène ou une même affaire**

Le Comité Permanent R estime qu'un service de renseignement ne peut pas se retrancher derrière le fait qu'une enquête judiciaire a été ouverte pour cesser de suivre un phénomène qui relève de ses compétences.

#### **8.5. Contrôle judiciaire de données classifiées qui contiennent des éléments à décharge ou des éléments relatifs à la légitimité de la preuve**

Si des documents classifiés transmis au parquet contiennent des informations à *décharge* ou des éléments permettant de contrôler la fiabilité des données ou la légitimité de la manière dont elles ont été collectées, un problème se pose à l'heure actuelle : aucun contrôle judiciaire n'est possible sur les données classifiées, tout comme aucun contrôle n'est possible sur la classification elle-même.

#### **8.6. Utilisation en justice de données administratives**

L'un des problèmes les plus épineux qui se posent dans le cadre de la collaboration entre les services de renseignement et les autorités judiciaires est le lot d'informations que les services de renseignements ont collecté par le biais de leurs compétences (spécifiques) à des fins propres, mais qui révèlent également une infraction. On ne peut ignorer les garanties qui valent dans le cadre d'une procédure judiciaire. Sinon, Elles perdraient leur signification et il deviendrait quasiment impossible de vérifier que la « compétence administrative » ne soit détournée à des fins judiciaires. D'autre part, une barrière absolue entraîne une situation paradoxale : on a connaissance de faits graves, mais on n'est pas autorisé à les exploiter. Une solution intermédiaire doit sans doute être trouvée. Seules les données qui auraient également pu être détectées via la « compétence judiciaire » sont communiquées. Un débat de fond s'impose toutefois sur cette question. Le Comité Permanent R se penchera plus avant sur ce point dans la deuxième phase de l'étude.

#### **8.7. Témoins protégés**

Tout comme aux Pays-Bas, un débat devrait être mené sur l'opportunité d'un système permettant aux membres et aux informateurs des services de renseignement de témoigner de manière anonyme. L'étude juridique comparée reviendra sur ce sujet.

## **8.8. La preuve illégalement obtenue n'est généralement pas sanctionnée**

La manière dont la Cour de Cassation a récemment traité une série d'affaires de preuves illégalement obtenues peut prêter à interprétations diverses. Le Comité permanent R n'a pas à ce prononcer sur l'opportunité de cette jurisprudence. Il souhaite toutefois attirer l'attention du législateur sur ses conséquences surtout s'il octroie de nouvelles compétences aux services de renseignement et s'il légifère sur la manière dont ils peuvent prêter leur assistance aux autorités judiciaires.

## **8.9. Utilisation en justice de données classifiées et de données couvertes par la règle du tiers**

La co-existence de règles nationales, internationales ainsi que d'usages en matière de classification et la règle du tiers font que plusieurs questions essentielles peuvent difficilement recevoir une réponse univoque. Par exemple, est-il possible de saisir de telles données pour les utiliser en justice ? Les autorités judiciaires y ont-elles accès ? Les parties peuvent-elles les consulter ? Un membre d'un service de renseignements peut-il témoigner en justice sur des données classifiées, ... ?.

Le Comité Permanent R est d'avis que le législateur doit clarifier la situation.

## TITRE III : COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DU COMITE PERMANENT R

## COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DU COMITE PERMANENT R

### 1. COMPOSITION

Le Comité permanent R n'a subi aucun changement sur le plan de la direction en 2004. Le Comité était toujours présidé par monsieur Jean-Claude Delepière et est composé des conseillers Gérald Vande Walle et Walter De Smedt. Leur mandat s'achèvera en principe en octobre 2006.

Les membres suppléants sont également restés les mêmes, à savoir messieurs Jean-Louis Prignon, Etienne Marique et Peter De Smedt.

Comme précédemment, le Comité permanent R est assisté par un greffier, en l'espèce monsieur Wouter De Ridder.

En ce qui concerne le personnel administratif et logistique, les modifications sont très limitées, la documentaliste du Comité a démissionné et la sélection en vue de son remplacement est actuellement en cours.

Suite au blocage par la Commission de la comptabilité de la Chambre des Représentants fin décembre 2004 des engagements budgétaires, à l'exemple d'une décision similaire à l'égard du Comité P, il n'a pas encore pu être procédé aux sélections pour une série d'autres fonctions administratives pour lesquelles le Comité permanent R avait reçu les années précédentes une autorisation de principe de les ajouter au cadre.

L'engagement pour ces fonctions et une demande de pouvoir engager un attaché supplémentaire pour 2005 ont été approuvés provisoirement, mais doivent encore être discutés dans le courant de 2005 et une projection de la charge salariale sera demandée à la Cour des comptes.

Il va de soi que le Comité permanent R est partisan d'une politique d'engagement stricte et qu'il s'est, par le passé, toujours montré scrupuleux à cet égard. Le Comité permanent R est ainsi le deuxième plus petit organe satellite du Parlement.

Il espère donc que le blocage précité pourra être levé de sorte que le Comité puisse être en mesure d'exécuter correctement ses tâches légales existantes et nouvelles.

Actuellement, le nombre de membres du personnel administratif et logistique s'élève à neuf unités. C'est trop peu pour assurer à terme un bon fonctionnement optimal, à savoir le soutien du Comité et de son Service d'enquêtes.

Le plus gros changement s'est produit au Service d'enquêtes. Dans ce service, les mandats de deux détachés n'ont pas été prolongés à la fin de l'année 2004. Un autre mandat a pris fin de commun accord.

Ces trois personnes sont retournées à leur service de renseignements d'origine, après plusieurs années de service au Comité permanent R.

Le Comité permanent R est actuellement occupé à sélectionner trois nouveaux membres pour le Service d'enquêtes, une fois de plus sur la base d'un détachement d'un service de police ou de renseignement ou d'un autre service public.

Le Service d'enquêtes est placé, comme précédemment, sous la direction de monsieur Paul vander Straeten.

## **2. ACTIVITES DE GESTION**

Excepté l'exercice de ses missions légales : enquêtes de contrôle, enquêtes judiciaires, études et avis pour la gestion et l'instance de recours en ce qui concerne les habilitations de sécurité, qui doivent être considérés comme le core-business du Comité, le Comité permanent R peut et doit investir une partie de son temps et de ses moyens dans le fonctionnement de l'organisation et prouver ainsi son indépendance sur le plan pratique.

Cet aspect focalisera certainement moins l'attention des personnes concernées par les affaires de renseignements et c'est pourquoi le Comité permanent R se limite ici aux points les plus importants.

Cela implique en premier lieu une série d'accords avec le comité jumeau, le Comité permanent P, sur tous les problèmes logistiques et pratiques possibles, y compris de l'organisation commune de la réception, de la téléphonie, de la sécurité, etc... .

Un projet de nouveau statut pour les membres des Services d'enquêtes des Comités a également été élaboré en collaboration avec le Comité P en 2004. A quelques petites différences près, ce projet est identique pour les deux services. Il s'agit provisoirement uniquement de la partie normative du statut qui doit encore être complétée par un volet sur les aspects financiers.

Couler tant le volet normatif que le volet financier dans un projet nécessite et a nécessité de nombreuses réunions pour transformer la matière volumineuse et complexe en un ensemble utilisable.

Les origines très diverses des membres des Services d'enquêtes et le fait que ce statut doive servir tant pour les membres qui sont détachés temporairement de leur corps d'origine que pour les membres qui peuvent être engagés à durée indéterminée par les Comités, a fait de cet exercice un véritable défi.

Le Comité permanent R espère que le projet pourra être approuvé sans trop de difficultés par le Parlement, comme ce fut déjà le cas pour le statut du personnel administratif des deux Comités.

En devant le souhait du Parlement d'essayer de respecter un parallélisme avec d'autres "organes à dotation", les deux Comités se sont inspirés du statut du personnel de la Cour des comptes pour les deux statuts.

Après cet important volet de réglementation interne, les deux Comités se pencheront sur une nouvelle version du règlement d'ordre intérieur. La version existante de celui-ci n'est, en effet, plus adaptée aux différentes évolutions et points de vue modifiés et n'est surtout plus totalement alignée sur les modifications intervenues dans la loi organique du contrôle de services de police et de renseignement dans d'autres législations.

Enfin, on peut encore souligner l'initiative de la Commission de la Comptabilité présidée par le Président de la Chambre des Représentants d'aboutir à une présentation uniforme des comptes et budgets des huit institutions qui dépendent maintenant du Parlement.

Le Comité permanent R a immédiatement apporté sa collaboration au groupe de travail placé sous la direction de la Cour des comptes. La demande dans ce cadre de prendre en considération la spécificité et l'échelle des différentes organisations n'a pas semblé constituer un problème insurmontable, d'autant que le modèle proposé reprenait dans une large mesure le schéma qui avait été introduit par le Comité permanent R.

Sur le plan des principes, en ce qui concerne les moyens et le cadre du personnel, le Comité permanent R a adopté dès son installation le principe qu'il se soumet au contrôle par le Parlement (tant de la Commission de la comptabilité que des Commissions d'accompagnement des Comités P et R) et au contrôle particulier qui est exercé chaque année par un contrôle approfondi effectué par la Cour des comptes qui en fait rapport à la Chambre des Représentants.

Au fil des ans, le Comité permanent R a toujours pu développer cet aspect de son fonctionnement en consensus avec ces autorités parlementaires. Le Comité permanent R est également convaincu de l'utilité d'une évaluation des moyens de fonctionnement octroyés par la Commission de la comptabilité de la Chambre. Le Comité considère, en effet, que le contrôle et la transparence ne portent pas atteinte au système de dotations qui confère une grande autonomie et responsabilité aux gestionnaires de ces fonds.

Compte tenu des implications importantes sur son fonctionnement, le Comité permanent R apprécierait qu'il puisse être entendu dans cette Commission si des questions surgissent ou si des mesures sont prises telles que l'arrêt (provisoire) du recrutement précité.

### **3. LES MOYENS FINANCIERS**

Une dotation d'un montant de 2,285 Mio € a été approuvée pour l'année 2003.

Cette année a été clôturée avec un boni de 442.165,6 € ensuite de quoi les comptes ont été approuvés par la Chambre des Représentants.

Pour l'année 2004, une dotation d'un montant de 2,481 Mio € avait été approuvée. Cet exercice sera clôturé et les comptes seront soumis pour approbation après contrôle interne et contrôle par la Cour des comptes dans le courant des prochains mois.

Pour l'exercice 2005, une dotation de 2,7 Mio € a été approuvée sous réserve de l'approbation du cadre du personnel (voir supra).

#### 4. CONTACTS AVEC DES ORGANES DE CONTRÔLE ETRANGERS

Dans le courant de l'année 2004, le Comité permanent R a reçu deux organisations sœurs étrangères. Le Comité permanent R considère les contacts avec ces collègues comme particulièrement instructifs.

Sans vouloir nier les mérites ni la nécessité d'organismes de contrôle qui existent soit au sein des structures parlementaires soit au sein des structures des services de renseignements (inspections internes) ou par extension du pouvoir exécutif, le mode de contrôle particulier, et jusqu'il y a peu très rare, au moyen d'un organisme externe et indépendant est une nouvelle forme de renforcement du caractère démocratique d'un Etat.

Dans ce processus d'apprentissage, il est très important pour de telles organisations de pouvoir mettre leurs expériences en parallèle avec celles faites par des collègues à l'étranger. Cela se passe comme dans les cas mentionnés ci-dessous dans un climat d'ouverture et de confiance. Il va de soi que cette forme de concertation touche au fonctionnement du contrôle et pas aux dossiers opérationnels des services de renseignements concernés qui sont eux-mêmes responsables des informations qu'ils échangent avec des services étrangers sur ce plan.

Le Comité permanent R a toutefois clairement l'intention de développer à plus long terme un réseau de services de contrôle externes qui doit déboucher sur une amélioration de la qualité du contrôle.

Cela ne fait pas non plus concurrence aux organes de contrôle parlementaires qui établissent également des contacts avec des collègues étrangers. Chacun a des responsabilités à son niveau.

Vu la sensibilité particulière de la matière, les accords sur les structures et systèmes juridiques et les intérêts nationaux en jeu, le Comité permanent R pense que cela pourrait tout d'abord avoir lieu dans un contexte européen.

Ces objectifs sont parfaitement conformes à la Recommandation du Conseil interparlementaire consultatif du Benelux du 4 décembre 2004. La recommandation stipule ce qui suit<sup>103</sup> :

*« Vu l'article 111 – 162 du projet de Traité établissant une Constitution européenne, relatif à la promotion et au renforcement dans l'Union d'une coopération opérationnelle dans le domaine de la sécurité intérieure :*

*1. Invite les gouvernements des pays du Benelux à entreprendre des démarches en vue :*

*1.1 De promouvoir la coopération opérationnelle des services de renseignements et de sécurité dans l'Union européenne ;*

---

<sup>103</sup> Doc 719/3 du 04/12/2004, à consulter sur [www.comiteri.be](http://www.comiteri.be)

1.2 *De mettre en place et de renforcer dans les différents Etats membres de l'Union européenne un contrôle externe légal des services de sécurité et de renseignements qui satisfasse aux conditions ci-après :*

- *un contrôle parlementaire spécifique des services de renseignements et de sécurité ;*
- *toute personne intéressée qui a été directement concernée par l'action d'un service de sécurité ou de renseignements puisse porter plainte selon une procédure appropriée ;*
- *un juste équilibre entre la transparence et le caractère confidentiel du contrôle externe*
- *l'obligation, pour les organes de contrôle interne, de transmettre les résultats et leurs investigations de manière à permettre aux organes de contrôle externe d'avoir une vue globale de l'état des services de sécurité et de renseignements ;*

2. *Souligne la possibilité d'instituer par la voie d'une loi des comités de contrôle externe selon les modèles belge et néerlandais et recommande plus particulièrement que ces comités soient, autant que possible, autonomes à l'égard des services de renseignements et de sécurité, des pouvoirs exécutif et judiciaire, de même qu'à l'égard de toute hiérarchie.*

Cela n'exclut pas d'autres contacts excellents tels que ceux que nous entretenons depuis plusieurs années par exemple avec le CSARS canadien.

Concrètement, le Comité permanent R a reçu les 11 et 12 février 2004 la « *Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten néerlandaise* » sous la direction de la Présidente, Mme I.P. Michiels van Kessenich-Hoogendam <sup>104</sup>.

Le 12 mai 2004, le Comité permanent R a reçu le « *Comité de Contrôle des services de renseignements et de sécurité norvégien* » <sup>105</sup> sous la direction de monsieur Leif Mevik, Président et ancien ambassadeur à l'OTAN, et ce en la présence de l'ambassadeur norvégien à Bruxelles, monsieur John Bjernebye.

Sans entrer dans les détails, on peut dire que les différents organes de contrôle ont des expériences très similaires en ce qui concerne l'organisation du contrôle, malgré certaines différences sur le plan de la compétence, de la composition et des moyens.

Il a également été perçu que les services de renseignements sont placés devant des défis similaires dans les différents pays. Par contre la manière dont les services sont disposés à collaborer au contrôle est différente. Le Comité permanent R y reviendra certainement dans un rapport ultérieur.

---

<sup>104</sup> Contrôle instauré par la loi du 7 février 2002

<sup>105</sup> Créé par la loi du 3 février 1995 (N° 7), plus d'info sur [www.eos-utvalget.no](http://www.eos-utvalget.no)

## 5. PARTICIPATION DU COMITE PERMANENT R A DES REUNIONS DE TRAVAIL – SEMINAIRES ET COLLOQUE EN 2004

30 janvier	Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix – Namur Centre de Recherches Informatique et Droit (CRID) Journée d'étude « <i>Moyens, fondements et limites de la lutte contre la cybercriminalité</i> » (Juritic – conférences)
10 février	Maison des Parlementaires Conférence : « <i>Public-privé collaboration et souci de sécurité</i> »
11-12 février	Visite au Comité permanent R de la Commission néerlandaise de contrôle
11 mars	Bruxelles – Colloque « <i>Recherche Finance économique</i> » Direction de la lutte contre la criminalité financière et économique de la police fédérale
23 avril	Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix – Namur Journée d'étude : « <i>Droit de l'informatique et des technologies de l'information</i> ».
29 avril	Université Libre de Bruxelles Journée d'étude : « <i>Rechtsbescherming door de Raad van State</i> »
5 mai	Université Catholique de Louvain Formation : « <i>Straf(proces) recht</i> »
7 mai	Juritic – Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix – Namur Journée d'étude : « <i>Vie privée et télécommunications</i> ».
12 mai	Visite au Comité permanent R d'une délégation norvégienne
7 juin	SGR – « <i>International Military Counter-Intelligence Meeting</i> » - Brugge
15-17 juillet	Londres – Conférence « <i>Military Satellite 2004</i> »

- 25-26 octobre Sénat  
Colloque : « *La régularisation du droit dans la sphère de la lutte contre le terrorisme international et l'harmonisation des législations nationales* »
- 18 novembre CRIO – UCL et l'Université de Neuchâtel  
Journée d'étude : « *Pouvoir politique et médiation institutionnelle* ».
- 24 novembre Visite au Comité permanent R d'une délégation de 5 magistrats Iraniens dans : « *le cadre de la coopération dans le domaine judiciaire entre la Belgique et l'Iran* »
- 3 décembre Sénat  
Séminaire : « *Protection du potentiel scientifique et économique* »
- 9 décembre Ecole royale militaire – Bruxelles  
Colloque : « *Les services de renseignements en Belgique et les nouvelles menaces* » à l'initiative de OGCI de l'Université de Liège – BISA en Politeia
- 14 décembre Bruxelles  
Colloque organisé par le Centre de recherche interdisciplinaire sur l'Ombudsman  
« *Les effets du travail de l'ombudsman : les résultats de l'ombudsman dans le domaine de la fiscalité* »