

# LE COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

**Jean-Claude DELEPIÈRE**

Président Comité Permanent R

*L'article 1er de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement (Moniteur belge du 26 juillet 1991) a créé le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité R/I). La loi a assigné à ce dernier, pour le compte du pouvoir législatif, une double mission de contrôle externe sur la Sûreté de l'Etat et sur le Service Général du Renseignement et de la Sécurité des forces armées<sup>418</sup>, qui concerne : la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes d'une part et la coordination<sup>419</sup> et l'efficacité des services de renseignement et de sécurité d'autre part.*

## 1. SES COMPÉTENCES LÉGALES ET SA COMPOSITION

### 1.1. LE CONTRÔLE EXTERNE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Ce contrôle porte sur les règlements et directives internes et sur tous les documents réglant le comportement des membres des services de renseignement, ainsi que sur leurs activités et méthodes<sup>420</sup>. Institution spécifique qui dépend du Sénat, et dont les membres

<sup>418</sup> Voir l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements.

<sup>419</sup> Avant sa modification par l'article 2 de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1999 ( M.B. 03/04/1999 – p. 11.161), l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 juillet 1991 prêtait à confusion en édictant que la double mission du Comité permanent R était de :

« garantir la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes et assurer la coordination et l'efficacité des services de renseignements. » Il est évident que la finalité du Comité permanent R ne peut être opérationnelle et il ne peut donc exercer une quelconque action de coordination. Il en va tout autrement du contrôle de cette coordination.

<sup>420</sup> La compétence de contrôle du Comité R est toutefois limitée au contrôle des deux services de renseignement belges précités. Le contrôle de la coordination et de l'efficacité, peut toutefois être élargi aux services de police par la réalisation d'enquêtes de contrôle communes réalisées conjointement par le Comité P et le Comité R. Ce contrôle d'un domaine particulier – celui de la fonction de police et/ou des services de renseignement – peut et doit cependant amener à des réflexions plus large étendues aux autres domaines concernés par la sécurité au sens large.

sont nommés pour un terme renouvelable de cinq ans<sup>421</sup>, le Comité permanent R est constitué sous la forme d'un Collège pluraliste de trois membres dont le Président doit être un magistrat. L'aspect collégial du fonctionnement du Comité permanent R est un élément essentiel du contrôle institué par le législateur. Ce dernier a ainsi voulu éviter que le contrôle soit confié à une seule personne en estimant qu'il pouvait y avoir un danger si cette personne venait à subir trop d'influence du monde politique ou de celui des services de renseignement.

Le Comité permanent R est assisté d'un greffier, d'une cellule administrative et d'un service d'enquêtes dont les membres ont la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi<sup>422</sup>. Lorsqu'ils remplissent des missions de police judiciaire, ils ne sont pas soumis à la surveillance du Comité permanent R mais à celle du procureur général près la Cour d'appel ou du parquet fédéral. Pour exercer leurs missions tous les membres du Comité permanent R, de son personnel administratif ainsi que le personnel du service d'enquêtes sont titulaires d'une habilitation de sécurité du niveau « très secret » délivrée après une enquête exécutée conformément aux prescrits légaux en la matière<sup>423</sup>. Outre le fait qu'ils soient soumis à une obligation de secret professionnel, sanctionnée par l'article 458 du Code pénal, l'article 64 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement prévoit un emprisonnement de huit jours à un an s'il y a révélation de secrets dans d'autres circonstances que celles qui sont prévues par la loi ou par le règlement d'ordre intérieur.

Le Comité permanent R est ainsi depuis un peu plus de dix ans<sup>424</sup> en charge de cette double mission apparemment contradictoire – la protection des libertés fondamentales et l'efficacité des services de renseignement- mais dont les termes représentent cependant les deux pôles indissociables et nécessaires au maintien d'un Etat de droit.

Les temps troublés que nous vivons à l'échelle mondiale montrent que les sociétés démocratiques, sous la pression de menaces aussi graves que celles notamment de la criminalité organisée transfrontalière – dans toutes ses activités -, des organisations sectaires nuisibles, de l'extrémisme et du terrorisme, sont souvent amenées, pour prévenir la menace et s'en défendre, à adopter certaines mesures de plus en plus susceptibles de mettre en péril les libertés fondamentales des personnes, si leur conception et la mise en pratique de ces mesures ne sont pas légalement débattues, prévues et réglementées et enfin si leur usage n'est pas contrôlé avec indépendance, rigueur et une certaine transparence.

Veiller à disposer dans ce contexte de services de renseignement et de sécurité aussi efficaces que possible, pour détecter à temps et prévenir, autant que faire se peut, les menaces contre la démocratie plutôt que d'en subir à terme les concrétisations plus ou moins dommageables, impliquent de donner à ces services les moyens légaux, techniques et hu-

421 Voir les articles 28 et 30 de la même loi.

422 Voir les articles 39, 40, 45 et 46 de la même loi.

423 Voir la loi relative à la classification et aux habilitations de sécurité du 11 décembre 1998 (M.B. du 7 mai 1999).

424 Il a en effet commencé ses activités le 26 mai 1993.

mais nécessaires, proportionnés et adéquats pour recueillir, analyser et communiquer utilement les renseignements pertinents aux autorités décisionnelles compétentes.

Quel que soit l'aspect que l'on considère – la protection des droits individuels ou l'efficacité et la coordination des services des renseignements – la finalité est identique : garantir et défendre les droits fondamentaux de la personne et préserver l'environnement social, culturel, économique et politique permettant à ces valeurs de s'affirmer et de s'épanouir dans le respect bien compris des différences.

L'article 2 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité<sup>425</sup> n'impose d'ailleurs rien d'autre à ceux-ci, comme raison d'existence, que « de veiller dans l'exercice de leurs missions, au respect et de contribuer à la protection des libertés et droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société ».

Dans ce contexte, les résultats de la mise en pratique du suivi des activités et des méthodes des services de renseignement par le Comité permanent R se reflètent dans la manière dont, par des rapports particuliers ou généraux, il rend compte, depuis 1993, de ses activités ainsi que des enquêtes de contrôle qu'il mène soit d'initiative, soit à la demande du parlement ou des ministres ou soit encore suite à des plaintes de personnes privées ou de fonctionnaires.

Ces rapports spécifiques, qui ne sont pas nécessairement, pour des raisons de classification, en tout ou en partie, rendus publics, sont adressés aux pouvoirs législatifs ainsi qu'aux ministres compétents de la Justice – pour la Sûreté de l'Etat – et de la Défense nationale – pour le SGRS – et doivent comprendre selon la loi : « *Des conclusions qui portent sur les textes, activités ou les méthodes qui seraient de nature à mettre en péril les objectifs de coordination, d'efficacité et de protection des droits individuels* ».

De plus, une fois par an, le Comité permanent R doit établir un « Rapport général d'activités » qui comprend des conclusions et des propositions d'ordre général<sup>426</sup>.

Le Comité permanent R dispose d'un site ([www.comiteri.be](http://www.comiteri.be)) sur lequel sont disponibles, non seulement les données relatives à sa finalité, à sa composition et à son fonctionnement, mais aussi les rapports généraux d'activités annuels du Comité permanent R, ainsi que les liens avec les documents parlementaires qui les approuvent et qui adressent des recommandations au gouvernement.

## 1.2. LE RECOURS EN MATIÈRE D'HABILITATIONS DE SÉCURITÉ

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

<sup>425</sup> M.B. du 18 décembre 1998.

<sup>426</sup> Art. 35 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement.

de recours en cas de refus ou de retrait d'un certificat de sécurité<sup>427</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. Suite à son rapport d'activités 1998, le Comité permanent R a également rédigé une étude intitulée : « *Les devoirs de secret auxquels sont tenus les membres des services de renseignement.* ».

Le 20 janvier 1999, le Comité permanent R organisait en collaboration avec l'Institut Royal Supérieur de Défense, un colloque sur le thème « *Secret d'Etat ou Transparence* ». L'objectif de cette manifestation était double : stimuler la réflexion sur la problématique du « secret officiel » et sensibiliser les mondes politique, judiciaire, académique, militaire et des services publics sur la nécessité de légiférer en cette matière dans un environnement international en mutation.

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 dont on a besoin 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 prévoit 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>428</sup>.

Le Comité permanent R agit en cette fonction 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 enrichissent mutuellement l'institution. 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>429</sup>.

427 Voir Rapport général d'activités du Comité R 1995, p. 112 et suivantes.

428 Voir pour plus de développement: Rapport général d'activités 2000 du Comité R p. 17 et suivantes.

429 Voir les rapports 2001 (pp. 11 à 13), 2002 (pp. 37 à 44) et 2003 (pp. 4 à 6).

### 1.3. LE CONTRÔLE DES INTERCEPTIONS DE COMMUNICATIONS PAR LE SERVICE GÉNÉRAL DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ DES FORCES ARMÉES

Seul le Service Général du Renseignement et de la Sécurité des forces armées dispose actuellement d'une habilitation légale pour effectuer à des fins militaires des interceptions de communications militaires émises à l'étranger. Il s'agit du seul cas d'interception de communications permis par la législation belge en dehors d'un mandat judiciaire (cf. l'article 44 de la loi du 30 novembre 1998)<sup>430</sup>.

Les nouveaux articles 44bis et 44ter insérés dans la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité par l'article 5 de la loi du 3 avril 2003 (M.B. du 12 mai 2003) confèrent la compétence de contrôle de ces interceptions au Comité permanent R.

## 2. SON INDÉPENDANCE : LE CANEVAS DE SES RELATIONS AVEC LES TROIS POUVOIRS CONSTITUTIONNELS DANS L'EXERCICE DE SA MISSION DE CONTRÔLE

La garantie d'indépendance du Comité permanent R dans l'exercice de ses missions explique son statut d'institution rattachée au parlement et en l'occurrence au Sénat<sup>431</sup>. 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, 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.

<sup>430</sup> Voir rapport général d'activités 2001 du Comité R p. 208

<sup>431</sup> Dans la même logique, le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) est rattaché à la Chambre des représentants.

## 2.1. 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>432</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>433</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'information des ministres prévues par la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de renseignement et de sécurité expliquent 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 vue 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.

Les ministres compétents peuvent également demander l'avis du Comité permanent R sur un projet de loi, d'arrêté royal, de circulaire ou sur des documents de toute nature exprimant des orientations politiques<sup>434</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 toujours 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>435</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 renseig-

<sup>432</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>433</sup> Article 32 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de renseignement et de sécurité.

<sup>434</sup> Article 33 de la même loi.

<sup>435</sup> Article 66 bis de la même loi inséré par l'article 40 de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1999 (M.B. 3 avril 1999).

nement 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>436</sup> ; les auditions des 17 février 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>437</sup>, l'avis du Comité permanent R concernant les interceptions de sécurité<sup>438</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>439</sup>.

## 2.2. LES RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS JUDICIAIRES

La finalité première du contrôle sur les services de renseignement n'est pas judiciaire. Comme le stipulent en effet les travaux préparatoires de la loi : « *Le contrôle que le gouvernement entend instaurer par le présent projet de loi n'a pas pour but principal de constater, dans les services de police et de renseignements, des faits individuels à sanctionner : ce rôle demeure de l'entière compétence des autorités judiciaires ou disciplinaires. Le but de ce contrôle est de constater les imperfections et dysfonctionnements occasionnels du système ainsi que de formuler des propositions afin d'y remédier* » (Sénat doc. 125-2, 9 juillet 1991).

Pour remplir cette mission telle qu'ainsi définie, le Comité permanent R doit toutefois recevoir certaines informations du pouvoir judiciaire. C'est ainsi que la loi prévoit que le procureur général et l'auditeur général militaire (aujourd'hui le procureur fédéral) adressent d'office au président du Comité permanent R copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres des services de renseignements. Dans la réalité et depuis le début des activités du Comité permanent R, l'application de cette disposition est restée très limitée, sans doute parce que les cas d'espèce sont eux aussi très limités et l'on ne peut que s'en réjouir.

Le président du Comité permanent R peut, d'autre part, demander au procureur général l'autorisation de recevoir copie des actes, des documents ou des renseignements relatifs aux procédures pénales à charge des membres des services de renseignements pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Si l'acte, le document

<sup>436</sup> Voir *Rapport général d'activités du Comité permanent R 1997*, p. 40 et suivantes. Ce projet deviendra la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>437</sup> Voir *Rapport général d'activités du Comité permanent R 1998*, p. 44 et suivantes.

<sup>438</sup> Voir *Rapport général d'activités du Comité permanent R 2002*, p. 27.

<sup>439</sup> Voir *Rapport général d'activités du Comité permanent R 2002*, p. 248.

ou le renseignement concerne une instruction en cours, il ne peut être communiqué que de l'accord du juge d'instruction.

Il faut préciser que le législateur a clairement indiqué que le contrôle organisé par la loi du 18 juillet 1991 ne porte ni sur les autorités judiciaires, ni sur les actes accomplis par celles-ci<sup>440</sup>. Ceci étant, le contrôle de l'efficacité et de la coordination des services de renseignement implique également la manière dont ils fonctionnent dans leurs relations avec les autorités judiciaires. Dans ce contexte, la communication du Comité permanent R avec les autorités judiciaires constitue un élément important pour l'évaluation du fonctionnement de ces services<sup>441</sup>.

Les relations avec les autorités judiciaires sont d'ailleurs réciproques. Il appartient donc également au Comité permanent R de communiquer des informations ou des faits aux autorités judiciaires. C'est ainsi que si dans le cadre d'enquêtes de contrôle, des infractions sont commises devant le Comité permanent R, les procès-verbaux constatant ces infractions, sont établis par le président et transmis au procureur général près la Cour d'appel dans le ressort de laquelle elles sont commises.

D'une manière générale d'ailleurs, l'application de l'article 29 du Code d'instruction criminelle s'impose au Comité permanent R. Il se peut en effet qu'à l'occasion d'une enquête administrative de contrôle, des éléments d'infractions pénales soient mis en évidence qui impliquent qu'une dénonciation soit faite aux autorités judiciaires<sup>442</sup>.

Dans le cadre de la communication entre les autorités judiciaires et le Comité permanent R, le président de ce dernier doit aussi veiller à ce que l'exécution des missions de police judiciaire qui peuvent être confiées au service d'enquête du Comité permanent R n'entravent pas l'exécution des enquêtes de contrôle qui restent fondamentalement une des premières tâches de l'institution pour lui permettre d'adresser des recommandations aux pouvoirs exécutif et législatif afin d'améliorer l'efficacité et la coordination des services de renseignement et de sécurité tout en veillant à la protection des libertés et droits des personnes face à l'action de ces services.

### 2.3. 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* ».

<sup>440</sup> Voir article 2 de la loi du 18 juillet 1991.

<sup>441</sup> Voir, à titre d'exemple, le rapport général d'activités 2001 du Comité permanent R, pp. 5 à 7.

<sup>442</sup> Voir aussi l'article 46 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement en ce qui concerne l'obligation explicite de dénonciation des infractions aux autorités judiciaires faite aux membres du service d'enquêtes du Comité permanent R.



L'article 66bis 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 réservé aucune suite aux conclusions du Comité permanent R dans un délai raisonnable. Ce délai ne peut toutefois être inférieur à soixante jours. 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 permanents 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 31 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 renseignement 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 31 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 actuellement titulaires de l'habilitation requise et aucune disposition ne les en dispense ou prévoit en ce qui les concerne une procédure particulière équivalente. Ils ne peuvent donc 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. Le débat reste néanmoins ouvert. Il a été abordé plusieurs fois au sein de la Commission de suivi du Comité permanent R, sans aboutir à un règlement définitif à ce jour.

### *3. LES FILS ROUGES DE ONZE ANNÉES DE CONTRÔLE : L'EFFICACITÉ ET LA COORDINATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET LA PROTECTION DES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX DES CITOYENS*

#### *3.1. L'EFFICACITÉ ET LA COORDINATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT*

Paradoxalement, la législation sur le contrôle des services de renseignement a vu le jour alors qu'il n'existait encore aucune véritable base légale aux activités des services de renseignement en Belgique.

Dans un premier temps de ses activités, en se basant sur des études de législation étrangère concernant les services de renseignement, ainsi que sur ses premières enquêtes de contrôle, le Comité permanent R s'est donc attelé à dégager au fur et à mesure, ce qui lui a paru constituer les principes de base d'un cadre légal, nécessaires au fonctionnement efficace des services de renseignements dans un Etat démocratique.

La loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignements et de sécurité a concrétisé, les lignes directrices à prendre en considération en la matière, à savoir:

- La définition des missions des deux services et le rôle que joue le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité dans l'élaboration des directives auxquelles les services doivent se conformer et dans l'évaluation et la définition des intérêts fondamentaux du pays qui pourraient faire l'objet de menaces d'espionnage, de terrorisme, d'extrémisme, de prolifération, d'organisations sectaires nuisibles, d'organisations criminelles, d'ingérence, toutes notions définies par les dispositions légales ;
- La tutelle des ministres de la Justice pour la Sûreté de l'Etat et de la Défense nationale pour le SGRS et l'intervention du ministre de l'Intérieur lorsqu'il y a une influence directe sur l'exécution des missions de maintien de l'ordre public et de protection des personnes ;

- La description de la procédure de communication par les autorités judiciaires, les fonctionnaires et les agents de services publics des informations utiles aux services de renseignement ;
- La communication des données par les services de renseignement aux autorités et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions, ainsi qu'aux instances et personnes qui font l'objet d'une menace visée par la loi ;
- L'obligation pour les services de renseignement et de sécurité, les services de police, les autorités administratives et judiciaires de veiller à assurer entre eux une coopération aussi efficace que possible.

Cette loi en définissant ainsi l'organisation, les missions, les compétences, et les moyens d'action tant de la Sûreté de l'Etat que du Service Général du Renseignement et de la Sécurité des forces armées, a également contribué à donner au Comité permanent R la pleine mesure de sa mission de contrôle.

C'est dans ce nouveau cadre que particulièrement ces dernières années, le Comité permanent R a développé ses activités en examinant comment les services de renseignement fonctionnaient non seulement sur le plan interne<sup>443</sup>, mais également dans leurs environnements national et international.

Nul n'ignore en effet que depuis la chute du mur de Berlin, le monde du renseignement est en pleine mutation et doit aujourd'hui faire face à des menaces aux formes nouvelles, beaucoup plus fluides et mouvantes ne connaissant plus pour ceux qui en sont les artisans et les auteurs de véritables limites tant sur le plan géographique, que sur celui des moyens d'actions qu'ils soient techniques ou financiers.

Par des enquêtes sur des dossiers ponctuels (c'est le cas des plaintes de particuliers<sup>444</sup>), sur des sujets d'actualités sensibles (révélés au Comité permanent R par le suivi des sources ouvertes, comme ce fut le cas pour l'existence d'un système d'interception de type « Echelon »<sup>445</sup> ou encore pour l'analyse faite par les services de renseignement belges des menaces que représentent l'extrémisme islamiste et le terrorisme<sup>446</sup>), ou sur des thèmes plus généraux intéressant les services de renseignement (en particulier ceux qui se rapportent à leurs missions légales comme la défense du potentiel scientifique et économique du pays<sup>447</sup>, mais aussi d'autres sujets comme le phénomène du renseignement pri-

<sup>443</sup> Voir l'audit sur la Sûreté de l'Etat, *Rapports généraux d'activités 2001, 2002 et 2003* du Comité permanent R.

<sup>444</sup> Concernant l'information du plaignant, voir le *Rapport d'activités 2001* p. 9 à 11

<sup>445</sup> Voir le Rapport de synthèse sur la manière dont les services belges de renseignement réagissent face à l'éventualité d'un réseau « Echelon » d'interception des communications en Belgique » *Rapport général d'activités du Comité permanent R 2000* p. 29.

<sup>446</sup> « Rapport de l'enquête sur la manière dont les services de renseignement s'intéressent aux activités islamistes extrémistes et terroristes » *Rapport général d'activités 2001*, p. 81 à 130.

<sup>447</sup> « Enquête sur la manière dont la Sûreté de l'Etat s'acquitte de sa nouvelle mission de protection du potentiel scientifique et économique » *Rapport général d'activités 2000* p. 112.

ve<sup>448</sup>), le Comité permanent R tend à mettre en évidence les points qui nécessitent, d'après ses constatations et son analyse, des améliorations, principalement aux différentes étapes du recueil, de l'analyse et de la communication du renseignement.

Des dysfonctionnements à ces niveaux ont été pointés de manière récurrente par le Comité permanent R comme étant générateurs d'un déficit de transmission de renseignements pertinents et délivrés en temps utile aux autorités décisionnelles responsables du pays.

Pour éviter cet écueil tant que faire se peut, le Comité permanent R a eu comme souci constant de recommander que les services de renseignement belges reçoivent les moyens légaux<sup>449</sup>, financiers, matériels et humains nécessaires et proportionnés pour accomplir correctement leurs missions. Il a aussi recommandé que les services améliorent eux-mêmes leurs propres communications internes, leur collaboration à tous les stades du cycle du renseignement, qu'ils mettent en œuvre les moyens nécessaires pour la réalisation d'analyses stratégiques de la menace et qu'ils envisagent une meilleure gestion des sources d'informations qu'elles soient ouvertes<sup>450</sup> ou humaines<sup>451</sup>.

A titre d'exemple, le Comité permanent R s'est ainsi interrogé à plusieurs reprises sur la nécessité d'assurer la coordination des différents services dans la gestion du recueil de l'information – celle notamment des informateurs – principalement dans les domaines de la criminalité organisée, de l'extrémisme et du terrorisme, domaines dans lesquels, sur le terrain, les services de renseignement et de police travaillent en même temps dans le cadre de missions spécifiques, qui tout en étant distinctes présentent des zones d'intersection.

La coordination entre les services de renseignement, de sécurité et de police, de l'utilisation des moyens de recueil de l'information, quels qu'ils soient, et qui sont spécifiques à ces services, est pour le Comité permanent R une fonction essentielle. Elle contribue à délimiter concrètement le rôle de chacun des services sur le plan opérationnel, tout en le renforçant. Elle contribue aussi de manière fondamentale à éviter des doubles emplois, qui constituent des gaspillages de moyens et qui sont également susceptibles d'entraîner des rétentions et des distorsions graves dans la chaîne de transmission du renseignement.

Des constatations faites par le Comité permanent R, de l'existence entre la Sûreté de l'Etat et le SGRS, à certains moments, de problèmes liés à des interprétations divergentes

<sup>448</sup> Voir le *Rapport général d'activités 2000 du Comité R* pp. 5 et 6 et *Rapport général d'activités 2003* : « La protection du potentiel scientifique ou économique du pays : le rôle des services de renseignement privés et publics » p. 24.

<sup>449</sup> Il en est ainsi des recommandations de donner un cadre légal pour procéder de manière sélective et strictement contrôlée à des repérages, à des écoutes et à des interceptions de communications sur le territoire national, ainsi que pour l'utilisation de techniques spéciales de recherches intrusives pour la vie privée (voir notamment *Rapport général d'activités 2001* p. 201).

<sup>450</sup> Depuis 1994, le Comité permanent R est attentif à l'importance des sources ouvertes dans le monde du renseignement. Le Comité préconise une exploitation plus systématique et mieux coordonnée de ces sources, notamment via une unité commune d'analyse des services de renseignement belge. Cependant des réticences subsistent quant à l'exploitation en commun de ces sources.

<sup>451</sup> Voir les notes d'évaluation de l'efficacité des services de renseignement du 8 octobre 2001 et du 14 novembre 2001 et les recommandations du Comité permanent R in *Rapport général d'activités 2001* pp.183 à 199.

au sein des deux services de leurs compétences légales respectives en matière de menaces en relation avec l'extrémisme et le terrorisme, ont renforcé la conviction du Comité permanent R, qu'au-delà de la conclusion – prévue par l'article 14 de la loi du 30 novembre 98 organique des services de renseignement – de protocoles formels de coopération entre les services, existait aussi une impérieuse nécessité d'une coordination réelle du renseignement à un niveau supérieur de l'Etat<sup>452</sup>.

L'échec des services de renseignement américains dans la détection des préparatifs des attentats de septembre 2001, démontre tragiquement toute l'importance de cette question. En ce qui concerne l'analyse ou le traitement de l'information, le Comité permanent R a relevé à l'occasion d'enquêtes de contrôle touchant des domaines divers de la compétence des services de renseignement que c'était surtout à ce niveau que se situait un des points clefs du cycle du renseignement devant mener à la production d'analyses stratégiques pertinentes délivrées en temps utiles aux autorités décisionnelles compétentes.

Pour évaluer et améliorer la qualité du renseignement stratégique, de l'avis du Comité R, deux questions doivent être rencontrées de manière récurrente et leurs réponses faire l'objet d'une évaluation constante : le contenu des analyses transmises, répond-t-il bien aux attentes des destinataires, les services de renseignement savent-ils bien ce que les décideurs attendent d'eux ?

Veiller à apporter une réponse permanente à ces questions devrait permettre d'éviter que la collecte et le traitement de l'information ne soient parfois considérés par les services de renseignement que sous un angle purement réactif. Le danger est alors, sans une véritable analyse, que le renseignement au-delà de son éventuelle utilité ponctuelle, ne donne pas une lisibilité suffisante et utile de la situation par une approche en profondeur, dans le temps et l'espace de la stratégie des milieux dont émanent les menaces.

Le Comité permanent R considère que c'est là, la tâche première des services de renseignement par rapport à la fonction de police. Dans la sphère du renseignement, le Comité permanent R a toujours fait la distinction entre l'apport, bien certainement indispensable dans le cadre d'enquêtes judiciaires, d'informations recueillies au cours de leurs activités par la Sûreté de l'Etat et le SGRS d'une part, et le traitement ainsi que l'analyse, par ces mêmes services, de ces informations dans le contexte des menaces à rapporter aux autorités politiques, telles que ces menaces sont définies par la loi organique des services de renseignement précités, d'autre part. Le Comité R a estimé à plusieurs reprises qu'une confusion des rôles, improductive et dangereuse, devait être évitée, dans les deux sens, entre les services de renseignement et les services de police. L'instauration d'un contrôle parlementaire séparé concrétisé par l'existence distincte des deux comités P et R qui peuvent toutefois mener des missions communes de contrôle sur l'interface entre la fonction de police et la sphère du renseignement, illustre sans équivoque l'option politique des autorités belges à cet égard.

<sup>452</sup> Voir notamment *Rapports généraux d'activités 2001*, p. 29 et 2003, p. 13.

### 3.2. LA PROTECTION DES DROITS ET DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Pour les raisons qui ont été déjà mentionnées ci-dessus, cet aspect est indissociable de toutes les activités du Comité permanent R. A titre d'exemple, il convient de relever que dans ses rapports de 1995 et de 1996 concernant les activités sectaires nuisibles, si le Comité permanent R a reconnu que l'existence de menaces pour la vie civile liées à ce type d'activités devait être prise en considération par la Sûreté de l'Etat, il a aussi estimé qu'il fallait traiter cette matière sans porter atteinte à la liberté de conscience et à la liberté de culte, reconnues par la Constitution.

Le Comité permanent R s'est toutefois attaché à certaines problématiques particulières, comme le problème de la conservation, l'archivage et la destruction des dossiers des services de renseignement, problème qui avait été soulevé à l'occasion d'une enquête sur le déménagement de la Sûreté de l'Etat<sup>453</sup>, les possibilités d'accès du particulier à son dossier individuel auprès d'un service de renseignement<sup>454</sup>, l'intervention de la Sûreté de l'Etat dans les demandes de naturalisation, l'enquête sur la surveillance éventuelle des parlementaires par les services de renseignement<sup>455</sup>.

Entre 1995 et 1999, il a enquêté et fait rapport sur des plaintes introduites par des particuliers estimant avoir été directement concernés par l'intervention d'un service de renseignement. Il s'agissait le plus souvent de cas dans lesquels des militaires s'étaient vus retirer leur certificat de sécurité par le Service Général de Renseignement et de Sécurité des Forces armées. Dans ses recommandations, le Comité avait souligné l'absence de possibilité de recours en pareille circonstance. Depuis lors, les lois du 11 décembre 1998 relatives à la classification et aux habilitations de sécurité ainsi qu'instituant un organe de recours en ce domaine ont été promulguées et sont entrées en vigueur<sup>456</sup>.

Cette première étape franchie, le Comité permanent R a été amené à s'interroger de manière plus large sur la protection des droits individuels de la personne à l'occasion de l'utilisation d'informations recueillies par les services de renseignement, à d'autres fins et dans le cadre d'autres procédures<sup>457</sup> que celles aboutissant à la délivrance d'une habilitation de sécurité.

Cette réflexion a été concrétisée en 2003, dans un avis rendu par le Comité permanent R, à la demande de madame la ministre de la Justice, « *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* »<sup>458</sup>.

<sup>453</sup> Voir *Rapport d'activités 1995*, p. 138.

<sup>454</sup> Voir *Rapport d'activités 1997*, p. 53.

<sup>455</sup> Voir *Rapport d'activités 1998*, p. 60 et *Rapport d'activités 1999*, p. 13.

<sup>456</sup> Voir point 1.2. ci-dessus.

<sup>457</sup> Voir *Rapport d'activités 2003*, pp. 18 et 19. Voir aussi dans le même rapport : l'enquête de contrôle et la plainte concernant madame S. COLLIER.

<sup>458</sup> Voir *Rapport d'activités 2003*, p. 248 et suivantes.

In fine de cet avis, le Comité permanent R recommande que : « *toute vérification des conditions de sécurité d'une personne opérée par un service de renseignement :*

- *soit fondée légalement ;*
- *soit portée préalablement à la connaissance de la personne concernée et que celle-ci y consente ;*
- *donne lieu à des conclusions motivées, vérifiées et susceptibles d'être portées à la connaissance de la personne concernée ;*
- *soit assortie d'un droit de recours effectif qui permette à la personne concernée, sous réserve d'éventuelles données classifiées, de prendre connaissance de l'avis rendu à son sujet, de le contester et de présenter ses arguments ».*

Un projet de loi est actuellement en préparation en vue de réglementer cette matière particulièrement sensible pour la protection des droits individuels.

#### 4. CONCLUSION

Depuis la mise en place du contrôle des services de renseignement, d'importantes dispositions légales sont venues non seulement conférer un cadre légal à ces activités de renseignements, mais également donner aux activités du Comité permanent R une place de plus en plus prépondérante<sup>459</sup>.

Les dernières recommandations des commissions de suivi faisant suite à la discussion du dernier rapport annuel 2003 du Comité permanent R témoignent d'autre part du chemin parcouru depuis l'instauration du système organique du contrôle des services de renseignement en Belgique<sup>460</sup>.

Ces recommandations qui portent aussi bien sur la définition d'une politique du renseignement, que sur le fonctionnement même des services par rapport à la collecte, au traitement, à la communication et à la coordination de l'information témoigne d'une nouvelle prise de conscience de l'importance de l'activité de renseignement. Ces recommandations portent également sur un aspect important de la protection des droits des personnes dans le contexte des vérifications de sécurité.

Cette prise de conscience est par ailleurs relayée au niveau du pouvoir exécutif, puisque outre l'avant-projet de loi sur les vérifications de sécurité dont il est question ci-dessus, le gouvernement a décidé à la fin de l'année 2004 d'une réforme du GIA (Groupe interforce antiterroriste) visant à en faire un organe apte, en matière de détection des menaces, à coordonner les analyses pertinentes et les renseignements de ces menaces telles qu'ils sont produits par les différents services de sécurité.

<sup>459</sup> Compétence d'organe de recours en matière d'habilitations de sécurité ; organe de contrôle des interceptions de communications réalisées par le SGRS.

<sup>460</sup> Rapport du 16 juillet 2004 fait au nom de la Commission chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de renseignement, 3-725/1 *Sénat DOC 51 1289/001*, Chambre, Session de 2003-2004.

Un texte de loi prévoyant cette réforme est en cours d'élaboration.

Après 1989, et la chute du mur de Berlin, les activités traditionnelles de renseignement se sont – très momentanément – ralenties, sans doute parce que – très momentanément aussi – le conflit idéologique entre les blocs de l'Est et de l'Ouest n'apparaissait plus guère comme un motif de faire du renseignement.

Une décennie plus tard, l'Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, donnait une toute autre vision : « *Le renseignement revêt aujourd'hui beaucoup plus d'importance que pendant la guerre froide. Alors qu'il fallait naguère maintenir l'équilibre de la terreur, empêcher une guerre en Europe et être attentif à tout ce qui pouvait provoquer une confrontation politico-militaire dans le Tiers Monde, le rôle du renseignement est à l'heure actuelle beaucoup plus vaste et plus varié dans la mesure où il aide les responsables à orienter leurs politiques vers un nouvel ordre mondial, de nouveaux équilibres de la puissance et des environnements économiques différents, tout en évitant les risques traditionnels ou plus récents* ».

On sait à l'heure actuelle depuis les attentats du 11 septembre ce que notamment ces derniers signifient.