



COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ

Enquête de contrôle n° 2006.169

Enquête de contrôle sur les dossiers dits « réservés » à la Sûreté de l'État

I. INTRODUCTION

En février 2006, le service d'Enquêtes du Comité permanent R a effectué des vérifications auprès de la Sûreté de l'État dans le cadre de plusieurs enquêtes de contrôle. En marge de ces vérifications, il a pu constater, par hasard, qu'environ deux cents dossiers papier bénéficiaient d'un régime particulier. Ces dossiers, tantôt individuels (au nom d'hommes politiques ou non), tantôt thématiques, étaient rangés dans une armoire séparée et ne pouvaient manifestement pas être consultés aisément par les membres du personnel du service. Suite à ces constatations, le Comité permanent R a décidé d'ouvrir une enquête de contrôle baptisée « dossiers réservés ».

Ce terme aurait été très en vogue à la fin des années 1980 auprès du personnel pour faire référence à certains dossiers qui, pour l'une ou l'autre raison (pas toujours claire), étaient exclusivement conservés au secrétariat de l'Administrateur-Directeur général de l'époque, Albert Raes. L'enquête du Comité permanent R a toutefois rapidement fait apparaître que plusieurs catégories de dossiers (qui faisaient parfois double emploi) bénéficiaient d'un régime particulier.

Dans le présent rapport, le Comité permanent R a subdivisé ces dossiers en cinq catégories. La première catégorie regroupe les « *dossiers réservés Affaires générales* » concernant des parlementaires ou ministres anciens ou actuels. La deuxième vise des dossiers réservés d'autres personnes qui ne sont pas parlementaires ou ministres. La troisième porte sur des dossiers qui étaient conservés au secrétariat d'Albert Raes. La quatrième catégorie réunit plusieurs dossiers thématiques qui étaient sortis du circuit normal. Enfin, la dernière catégorie comprend des dossiers qui ont été classifiés pour éviter toute consultation par les hommes politiques concernés.

Chacune de ces catégories a (ou avait, car certaines n'existent plus) sa propre raison d'être et sa propre problématique. Celles-ci font donc chacune l'objet d'une section distincte dans le chapitre 3. Le quatrième chapitre traite du contenu et de l'utilisation de l'une des catégories de dossiers réservés, à savoir les dossiers des parlementaires et ministres actuels ou anciens. Le chapitre 5 soulève plusieurs questions relatives à la légitimité, tandis que le dernier chapitre présente les conclusions et recommandations du Comité permanent R.

II. PROCÉDURE

Les 9 et 10 février 2006, les membres du service d'Enquêtes R ont constaté que plusieurs dossiers papier (dont des dossiers portant le nom d'hommes politiques belges) bénéficiaient d'un régime particulier et étaient rangés dans une armoire fermée à clé.

Suite à ces constatations, le Comité permanent R a décidé, le 16 février 2006, d'ouvrir une enquête de contrôle au sein de la Sûreté de l'État concernant ces « dossiers réservés », et ce, à la demande du ministre de la Justice.

III. TYPES DE DOSSIERS RÉSERVÉS

III.1. DOSSIERS « RESERVES AFFAIRES GENERALES » DE PARLEMENTAIRES ET MINISTRES ACTUELS ET ANCIENS

Au préalable, le Comité permanent R souhaite préciser qu'il était déjà au courant de l'existence de dossiers individuels concernant des (ex-)parlementaires et (ex-)ministres. Il en a déjà fait état dans ses rapports d'activités de 1998 et 1999.¹

À la suite de deux enquêtes distinctes, le Comité permanent R a pu faire les constatations suivantes :

- Huit des quinze parlementaires AGALEV et ECOLO de l'époque faisaient l'objet d'un dossier individuel. Un de ces dossiers avait été ouvert lors de l'élection de l'intéressé au Parlement. Ce dossier portait sur des activités menées et opinions exprimées par l'intéressé en dehors du parlement. Les autres dossiers traitaient de diverses activités publiques de ces personnes au

¹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 1998*, p. 60 à 68, « Rapport de l'enquête sur la manière dont les services de renseignement font la distinction entre les activités de parlementaires en tant que pacifistes écologistes et en tant que parlementaires », et *Rapport d'activités 1999*, p. 13 à 19, « Rapport de l'enquête sur la collecte de données par les services de renseignements à propos de parlementaires ».

sein de certains mouvements (autres qu'AGALEV et ECOLO). Ces dossiers ne renfermaient, à une exception près, aucune pièce postérieure à 1991. Aucun document ne concernait le travail parlementaire proprement dit des intéressés.

- Un dossier thématique avait été ouvert au nom d'AGALEV/ECOLO. Il contenait principalement des articles de presse sur les activités des deux partis. Le dernier rapport remontait à 1988.
- Les documents contenant des informations recueillies depuis l'élection des intéressés au Parlement provenaient de sources ouvertes.
- De manière plus générale, il est apparu que plusieurs des 221 parlementaires de l'époque faisaient l'objet d'un dossier personnel au sein de la Sûreté de l'État. L'immense majorité de ces dossiers avait été ouverts avant l'élection de leur titulaire. Ces dossiers reflétaient l'intérêt pour certains mouvements et tendances dont la Sûreté de l'État estimait à l'époque qu'ils devaient faire l'objet d'un suivi.
- En outre, il s'est avéré que seuls les dossiers de parlementaires ayant encore des activités liées à l'un des sujets à suivre avaient reçu la mention « TE BEWAREN-À CONSERVER ».
- La Sûreté de l'État n'a ouvert aucune enquête sur des actes posés dans le cadre de l'exercice proprement dit du mandat parlementaire.

La présente enquête a mis en lumière l'existence d'un aspect supplémentaire qui n'avait pas été abordé en tant que tel à l'époque : les dossiers des parlementaires et des ministres bénéficiaient d'une protection accrue au sein du service.

III.1.1. Les dossiers papier

Selon la Sûreté de l'État, ces pratiques remontaient à 1973. Les modalités n'auraient toutefois jamais été transcrites dans une note. Sitôt que le titulaire d'un dossier devenait parlementaire ou ministre², son dossier était transféré au service « Affaires générales » de l'époque (celui-ci était notamment chargé de l'archivage) et la fiche individuelle était retirée de la cartothèque. Ces dossiers ne pouvaient ainsi plus être consultés de la manière classique et devenaient uniquement accessibles aux membres du personnel de la Sûreté de l'État qui pouvaient se prévaloir d'un *need to know*. Au terme de son mandat, le dossier de l'homme politique réintégrait le circuit normal.

La Sûreté de l'État a expliqué qu'il s'agissait en l'espèce de dossiers préexistants et non de dossiers ouverts à la suite de l'élection à un mandat politique. À l'exception d'un dossier cité au point III.1., le Comité permanent R ne dispose d'aucune indication prouvant le contraire. Les dossiers ont été constitués à l'occasion

² Plus tard, des dossiers relatifs à des mandataires régionaux et européens ont été soumis au même régime.

d'activités supposées subversives ou dans le cadre d'une enquête de sécurité en vue de l'obtention d'une habilitation de sécurité.

La raison de ce traitement particulier est claire : limiter au maximum le risque éventuel de consultations abusives par le personnel de la Sûreté de l'État en empêchant toute consultation n'étant pas strictement indispensable. En outre, tous les dossiers de parlementaires et de ministres étaient classifiés au niveau « SECRET - Loi 11/12/1998 », ce qui leur confère une protection supplémentaire, étant donné que la loi relative à la classification (qui constitue une loi pénale particulière) requiert que seules les personnes ayant un *need to know* puissent consulter des données classifiées.

Ce système de contrôle des listes d'élus, de classification et de « réservation » du dossier papier en le remettant dans un coffre-fort spécial semble toujours en vigueur. Le Comité permanent R a la ferme impression qu'au fil du temps, ce système a été appliqué moins rigoureusement.

Le premier contrôle effectué en 2006 avait fait apparaître que plusieurs dossiers avaient disparu de l'armoire prévue à cet effet et que le registre de consultation à compléter lors de chaque consultation d'un dossier était tout simplement vierge. Il s'est en outre avéré que les dossiers ne retournaient pas dans le circuit normal à la fin du mandat du titulaire. Enfin, le personnel interrogé au sein de la Sûreté de l'État n'a pas pu fournir de réponse claire et précise sur la procédure à suivre en matière de dossiers réservés. L'ancienne pratique a toutefois été réactivée à la suite des premiers devoirs d'enquête du Comité permanent R au début de l'année 2006. Une note de service datant d'octobre 2006 stipulait que les dossiers des élus devaient être placés sous la garde de l'officier de sécurité qui se chargerait de leur conservation et du contrôle de la consultation. Il s'agissait tant de dossiers « actifs » (en d'autres termes, des dossiers qui peuvent être conservés et utilisés dans le cadre des activités de renseignement du service) que de dossiers clôturés en raison de leur ancienneté.³ Pourtant, de nouvelles vérifications effectuées par le Comité permanent R en février 2008 ont clairement démontré que le système n'était pas encore au point : sur les 108 dossiers « actifs » d'hommes politiques soumis à ce régime particulier, seulement 56 concernaient des élus exerçant alors un mandat politique.⁴

Au moment de la clôture de la présente enquête, la Sûreté de l'État travaillait encore à une note de service décrivant un système général qui permettrait d'optimiser la protection des dossiers relatifs à des parlementaires et des ministres en fonction.

³ Ces derniers dossiers pourront être détruits dès que la disposition légale aura fait l'objet d'un arrêté d'exécution (voir ci-dessous).

⁴ Juste avant la clôture de la présente enquête, le Comité permanent R s'est vu remettre une liste actualisée des dossiers classifiés « SECRET - Loi 11/12/1998 ». Le Comité R n'a pas pu continuer à enquêter sur ce document mais a pu constater que cette liste présentait toujours des dossiers de personnes « non politiques ».

III.1.2. Les renseignements numérisés

À partir de la fin des années 1990, la Sûreté de l'État a commencé à numériser les renseignements recueillis. Cette procédure a été généralisée à partir de 2000.

Le contrôle effectué en février 2008 a révélé que le système informatique contenait également des informations et/ou renseignements sur 193 hommes politiques faisant l'objet d'un dossier papier. Au moins 46 d'entre eux exerçaient alors effectivement un mandat politique.

Ces données (plus récentes et donc peut-être plus sensibles) ne semblaient faire l'objet d'aucune mesure de protection particulière au sein du service. En revanche, la Sûreté de l'État peut à tout instant vérifier quel membre du personnel a effectué une recherche sur quels noms. Chaque consultation du système informatique est effet consignée dans un fichier journal. Tant que ces fichiers fichier journal ne sont pas effacés, il est possible d'identifier les personnes qui ont consulté un fichier existant. Chaque mois, toutes les consultations de plusieurs membres du personnel tirés au sort font l'objet d'un contrôle par échantillonnage.

Bien que les données relatives aux hommes politiques ne bénéficient actuellement d'aucune protection supplémentaire, elles semblent toutefois faire l'objet d'un traitement particulier. Selon l'administrateur général de la Sûreté de l'État, aucun *lien hypertexte* n'est établi vers le nom des (ex-)parlementaires et (ex-)ministres mentionnés dans les rapports du service.⁵ Par conséquent, les membres du personnel qui effectuent des recherches dans le système sur un (ex-) parlementaire ou un (ex-) ministre, soit ne trouvent rien parce que le système ne contient pas ou contient peu de *liens hypertexte* (du moins pour les données les plus récentes), soit voient apparaître la mention « opération parlement », de telle sorte qu'ils doivent justifier d'un *need to know* pour consulter ces données (c.-à-d. pour des données datant d'avant 2001).⁶ Le Comité permanent R approfondira cette problématique lorsque l'enquête sur la gestion de l'information au sein de la Sûreté de l'État aura repris.

⁵ Cette règle ne souffrirait qu'une seule exception (évidente) : si l'homme politique concerné représentait une menace immédiate et sérieuse pour notre ordre juridique et démocratique, il apparaîtrait de manière normale dans la base de données. L'administrateur général a fait savoir que : « *Suivant les instructions en cours au Service, ces mêmes politiciens ne peuvent faire l'objet d'un lien formel sur la base des données sauf à être liés au sujet 'pérennité de l'ordre démocratique'* ». Cette déclaration a été reprise plus tard dans une lettre non classifiée de l'officier de sécurité de la Sûreté de l'État : « *Na het instellen van de operatie werden politici niet meer gelinkt aan verslagen in de databank, tenzij in het kader van 'pérennité de l'ordre démocratique'* ».

⁶ Cette « opération », qui n'est autre qu'une intervention technique au niveau informatique, est également abordée au point III.5.

III.2. DOSSIERS « RESERVES AFFAIRES GENERALES » CONCERNANT D'AUTRES PERSONNES

Les dossiers de parlementaires et de ministres ne sont pas les seuls à bénéficier d'une protection particulière. L'enquête de contrôle menée début 2006 a révélé que 95 autres dossiers papier étaient conservés conformément à la méthode décrite ci-dessus. Il s'agissait de dossiers susceptibles de revêtir une sensibilité socio-politique ou économique, notamment parce qu'ils concernent des personnes qui occupent des fonctions administratives ou judiciaires importantes. En outre, certains dossiers portaient également sur des membres de la famille du personnel de la Sûreté de l'État. Et ici aussi, il s'agissait parfois de dossiers constitués dans le cadre d'enquêtes de sécurité.

De même, à la suite de l'enquête menée par le Comité permanent R, la Sûreté de l'État a affirmé que ces dossiers ne bénéficieraient plus de la protection exceptionnelle dont jouissent les dossiers papier susmentionnés établis au nom d'hommes politiques. Pourtant, lors d'un contrôle effectué en février 2008, il est apparu que les 95 dossiers n'avaient toujours pas regagné le circuit normal. D'une nouvelle vérification réalisée en juin 2008, il ressort que les dossiers auraient bien été déménagés.

III.3. DOSSIERS CONSERVES AU SECRETARIAT D'ALBERT RAES

Lorsqu'Albert Raes dirigeait la Sûreté de l'État, certains « dossiers réservés » concernant des parlementaires et des ministres en fonction n'étaient pas conservés aux « Affaires générales », mais au sein de son propre secrétariat.

Cette méthode de travail particulière s'appliquait tant à des dossiers relatifs à certains hommes politiques n'exerçant aucun mandat qu'à des personnes assumant une fonction socio-politique ou économique particulière. Au départ de l'Administrateur-Directeur général, 202 dossiers semblaient être concernés.

Le Comité permanent R n'a mené aucune enquête complémentaire sur les raisons et les modalités de cette pratique, puisqu'elle appartient définitivement au passé.

III.4. DOSSIERS THEMATIQUES

Outre des dossiers personnels (III.1. et III.2.), l'enquête de contrôle réalisée en février 2006 a également permis d'identifier 13 dossiers thématiques également écartés de la consultation générale. Ces dossiers abordaient des thèmes (p. ex. certains courants ou mouvements extrémistes) « alimentés » par des éléments tirés de dossiers réservés individuels. Ils renfermaient tant des rapports des services intérieurs et extérieurs de la Sûreté de l'État que des informations émanant de sources ouvertes et des rapports destinés à des services externes. Les documents

réunis dans ces dossiers qui contenaient des données personnelles apparaissent donc également dans les dossiers individuels concernés.

III.5. DOSSIERS CLASSIFIES SUR DES HOMMES POLITIQUES APPARTENANT A DES PARTIS POLITIQUES CONSIDERES COMME EXTREMISTES

Vers le milieu des années 1990, plusieurs membres d'un parti considéré comme extrémiste ont tenté d'avoir accès à leur dossier personnel auprès de la Sûreté de l'État. Cette dernière a rejeté leur requête en vertu de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Le 11 décembre 2000, le Conseil d'État a toutefois décidé le service devait motiver concrètement tout refus au regard des motifs d'exception visés par la loi relative à la publicité de l'administration.⁷ Pour contrer cette éventualité, la Sûreté de l'État a décidé de classer l'ensemble du dossier relatif aux parlementaires issus de partis politiques considérés comme extrémistes et qui avaient à ce titre attiré l'attention de la Sûreté de l'État. Elle a ainsi rendu ces dossiers inaccessibles sans devoir donner la raison pour laquelle un document donné devait ou non rester secret. L'article 26 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (entrée en vigueur en 2000) stipule en effet que « *la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne s'applique pas aux informations, documents ou données, au matériel, aux matériaux ou matières, sous quelque forme que ce soit, qui sont classifiés en application des dispositions de la présente loi* ». ». La Sûreté de l'État a donc instauré ce « régime particulier », non pas pour éviter les consultations irrégulières par son propre personnel mais plutôt pour se prémunir de consultations de personnes extérieures.

C'est également dans cette optique qu'a été lancée l'« opération parlement » au début de l'année 2001. Il ne s'agissait pas d'une opération au sens propre du terme, mais plutôt d'une intervention technique destinée à regrouper toutes les informations relatives à des hommes politiques.

IV. ANALYSE QUANTITATIVE DES DOSSIERS PAPIER RELATIFS À DES HOMMES POLITIQUES

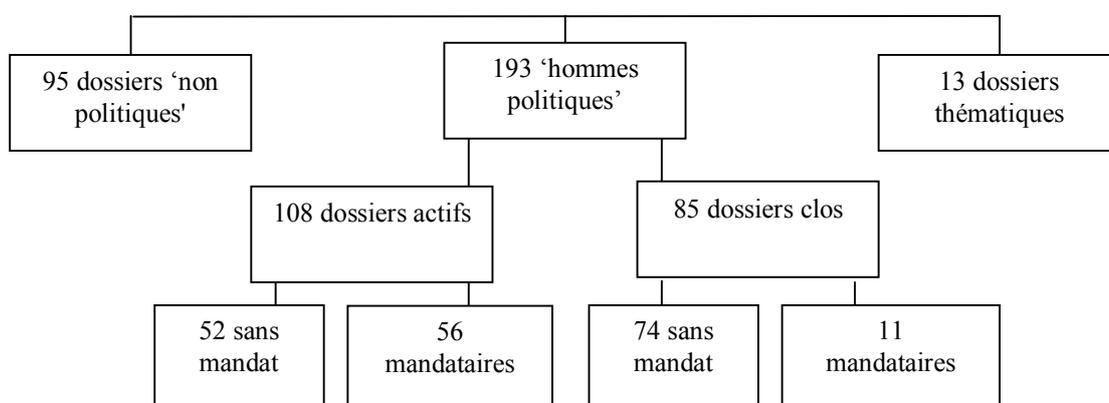
Les 193 dossiers d'hommes politiques parmi les 301 conservés par l'officier de sécurité de la Sûreté de l'État ont été examinés en février 2008 afin de pouvoir en identifier les pièces et d'en apprécier leur ampleur.

⁷ Conseil d'État, 11 décembre 2000, n° 91.531, Dewinter.

Ces dossiers se trouvaient à deux emplacements : dans la salle des archives pour les dossiers définitivement clos et dans un coffre-fort gardé par l'officier de sécurité pour les autres.

IV.1. ANALYSE QUANTITATIVE

Parmi les 301 dossiers conservés chez l'officier de sécurité, on trouve :



IV.2. CONTENU DES DOSSIERS

Une minorité des dossiers (6 %) a été constituée dans le cadre d'une enquête de sécurité. Les autres dossiers portaient sur une menace relevant de la compétence de la Sûreté de l'État. 93 % de ces dossiers concernait l'« extrémisme » tel que défini à l'article 8, § 1, deuxième alinéa, de la L.R.&S. Le nombre de dossiers consacrés aux autres catégories (espionnage, ingérence, terrorisme, prolifération, organisations sectaires nuisibles, organisations criminelles) n'est pas significatif. D'une manière générale (et donc sans avoir analysé chaque donnée séparément), le Comité permanent R constate que les informations contenues dans les dossiers s'inscrivent dans les missions légales de la Sûreté de l'État.

Outre des documents propres au fonctionnement interne de la Sûreté de l'État, les dossiers renferment également des informations et/ou renseignements émanant :

- des services extérieurs de la Sûreté de l'État (dans 83 % des dossiers) ;
- de sources ouvertes, telles que des journaux, des revues, Internet... (dans 53 % des dossiers) ;
- des services d'analyse de la Sûreté de l'État (dans 18 % des dossiers) ;

- des autorités belges, telles que les services de police et les autorités judiciaires (dans 25 % des dossiers) ;
- de services de renseignement étrangers (dans 7 % des dossiers).

Dans chaque dossier, le Comité R a également examiné la date de rédaction des documents (s'agissait-il de documents anciens ou plutôt récents ?). Le document le plus ancien trouvé dans les dossiers d'hommes politiques datait de juin 1944. L'homme politique concerné n'exerce aujourd'hui plus aucun mandat politique. Le document le plus récent date de septembre 2007 et portait sur une personne qui exerce actuellement un mandat politique.

En ce qui concerne l'ampleur des dossiers, le Comité R a pu constater que :

- 19 % contenait moins de 10 documents ;
- 27 % contenait entre 11 et 50 documents ;
- 12 % contenait entre 51 et 100 documents ;
- 33 % contenait entre 101 et 500 documents ;
- 9 % contenait plus de 501 documents.

IV.3. UTILISATION DES DOSSIERS

Le Comité permanent R a pu constater que les informations et/ou les renseignements contenus dans les dossiers avaient été transmis à divers services belges ainsi qu'à des services de renseignement étrangers.

Parmi les services belges concernés figuraient principalement des SPF, les services de police, les autorités judiciaires... 22% des dossiers ont fait l'objet d'une communication d'informations. Dans la plupart des cas, il s'agissait de réponses à des demandes de renseignements concernant des personnes ou véhicules.

Dans 9 % des dossiers, des informations ont toutefois aussi été transmises à des services de renseignement étrangers. Il s'agissait principalement de réponses à des demandes d'identification de véhicules repérés à proximité ou appartenant à des personnes ayant des activités (le plus souvent cataloguées d'extrémistes de gauche ou de droite) à l'étranger. 70 % des dossiers dont des données ont été transmises à des services étrangers contiennent uniquement des documents datant d'avant 1991. Dans un dossier seulement, des éléments ont été rajoutés après 2000.

Dans tous les cas, la Sûreté de l'État a restreint l'utilisation des données en invoquant explicitement la « règle du service tiers ». Cette règle stipule qu'un service étranger ne peut pas transmettre des informations à d'autres services sans l'autorisation de la Sûreté de l'État.

V. QUELQUES QUESTIONS JURIDIQUES

V.1. LA CLASSIFICATION COMME MOYEN DE FAIRE OBSTACLE AU DROIT CONSTITUTIONNEL DE CONSULTATION

Il ressort de l'enquête que la Sûreté de l'État classe intégralement les dossiers des (ex-)parlementaires et (ex-)ministres au niveau « SECRET - Loi 11/12/1998 ». Le Comité permanent R tient à souligner que cette méthode de travail est défendable en soi. L'article 3 de la loi relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité permet en effet de classer des données si « l'utilisation inappropriée » peut porter atteinte à des intérêts déterminés. Une utilisation inappropriée de données (personnelles) concernant p. ex. d'hommes politiques qui exercent un mandat politique pourrait consister en l'utilisation de ces données à des fins de chantage dans le but de forcer une opinion, un vote, une attitude ou des propos. Une telle pratique pourrait bien sûr nuire au « fonctionnement des organes décisionnels de l'État ». Or il s'agit précisément de l'un des intérêts que le législateur a voulu protéger au moyen de la classification. La question reste bien entendu de savoir si des informations émanant par exemple de sources ouvertes méritent également une telle protection.

La technique de la classification ne protège pas seulement les données à l'égard de l'extérieur. En interne, elle restreint également l'accès aux données concernées à certains membres du personnel. Les données classifiées ne peuvent en effet être consultées que par des personnes qui peuvent faire valoir un *need to know* (une habilitation de sécurité du niveau requis est donc insuffisante).

La situation devient problématique lorsque la classification est détournée de son véritable objectif. Ainsi le Comité permanent R a-t-il appris qu'au milieu des années 1990, la classification avait été utilisée pour restreindre le droit de consultation que plusieurs hommes politiques avaient souhaité faire valoir sur leur dossier. C'est alors que la direction de la Sûreté de l'État a pris une initiative pour le moins inhabituelle de classer l'ensemble des dossiers. Or ce droit de consultation est inscrit dans l'article 32 de la Constitution et a été mis en oeuvre par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Comme indiqué ci-dessus, le Conseil d'État a estimé que le refus d'accès à des documents administratifs devait être concrètement motivé. La classification ne peut donc pas être utilisée pour contourner ou contrecarrer ce droit inscrit dans la Constitution.

V.2. CONSTITUTION DE DOSSIERS SUR BASE D'OPINIONS, AFFINITES OU APPARTENANCES POLITIQUES

Le Comité permanent R renvoie à un arrêt important que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu le 6 juin 2006 dans l'affaire « *Segerstedt-Wiberg et autres* »

contre la Suède. La Cour y pose le problème du recueil et de la conservation de données concernant les opinions, affinités ou appartenances politiques, et ce, à la lumière de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le fait que de telles données (même si elles portent sur des faits publiquement connus) soient recueillies ou conservées constitue une ingérence grave dans la vie privée. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, ces ingérences ne peuvent se justifier que si elles sont proportionnelles au regard de la sécurité nationale. Pour l'évaluation de cette proportionnalité, la Cour européenne a accordé une grande importance au caractère violent ou non d'un parti politique. On ne peut déduire le caractère violent d'un parti politique de son seul programme. Il doit également se refléter dans les actions des dirigeants du parti et leurs prises de position.

« En l'espèce, le programme du KPML(r) est le seul élément invoqué par le Gouvernement. Outre ce document, le Gouvernement n'indique aucune circonstance spécifique qui montrerait que les dispositions litigieuses du programme ont trouvé leur expression dans les actes et déclarations des dirigeants ou membres du parti et ont constitué une menace réelle, ou même simplement potentielle, pour la sécurité nationale lorsque les informations ont été divulguées en 1999, soit près de trente ans après la création du parti. Dès lors, les motifs ayant justifié la conservation des informations relatives aux troisième et quatrième requérants, bien que pertinents, ne sauraient être considérés comme suffisants aux fins du critère de nécessité à appliquer sous l'angle de l'article 8 § 2 de la Convention. En conséquence, la conservation des informations communiquées aux requérants concernés en 1999 s'analyse en une ingérence disproportionnée dans l'exercice par les intéressés de leur droit au respect de leur vie privée. »

V.3. DESTRUCTION D'ANCIENS DOSSIERS ET EXECUTION DE LA LOI

L'article 21 de la L.R&S stipule que les données à caractère personnel traitées par les services de renseignement ne peuvent être conservées que « pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées, à l'exception de celles présentant un caractère historique, reconnu par les archives de l'État » et qu'elles ne peuvent être « détruites qu'après un certain délai qui suit le dernier traitement dont elles ont fait l'objet ». Le délai de conservation et la procédure relative à leur destruction doivent être fixés par arrêté royal, après avis de la Commission de la protection de la vie privée.

A ce jour, aucun arrêté royal n'a été pris en ce sens. Le Comité permanent R insiste sur l'importance de ce point, pour exécuter une obligation légale mais aussi parce que la conservation de données anciennes par des services de renseignement peut représenter une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, comme le démontre l'arrêt précité de la Cour européenne.

« Toutefois, s'agissant des informations communiquées au deuxième requérant (à savoir sa participation à une réunion politique à Varsovie en 1967), la Cour, compte tenu de la nature de ces renseignements et de leur ancienneté, estime que leur conservation ne se fondait pas sur des motifs pertinents et suffisants au regard de la protection de la sécurité nationale. Dès lors, la Cour estime que la conservation des informations divulguées aux deuxième et cinquième requérants a constitué une ingérence disproportionnée dans l'exercice par ceux-ci de leur droit au respect de leur vie privée. »

La conservation de dossiers obsolètes est un problème récurrent sur lequel, déjà en 1998 (donc juste avant la mise en œuvre de la loi sur les services de renseignement), le Comité permanent R s'était penché.⁸ Il indiquait à l'époque que les dossiers devaient être détruits de manière effective dans les deux ans. Or cela n'a pas été fait. Certes, la Sûreté de l'État a pris depuis longtemps des mesures pour retirer les anciens dossiers de la circulation, mais elles ne les a pas détruits. Ils sont rangés séparément en vue de leur destruction ou de leur transfert aux archives de l'État. Ce qui signifie concrètement que ces données ne sont plus accessibles aux membres du personnel. Le service respecte ainsi l'esprit de la loi.⁹

Les dossiers relatifs à des enquêtes de sécurité sont soumis à d'autres dispositions. L'article 25 de la L.C&HS stipule que « les données à caractère personnel collectées ou reçues dans le cadre de la présente loi sont détruites dès que la personne concernée n'est plus susceptible de faire l'objet d'une enquête de sécurité. »¹⁰ Aucun arrêté d'exécution n'est nécessaire à cet égard. Le Comité permanent R ignore dès lors pourquoi d'anciens dossiers de sécurité figurent encore parmi les dossiers réservés.

V.4. TRANSMISSION DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL A DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ETRANGERS

La communication de données personnelles concernant des ressortissants belges et *a fortiori* des personnes démocratiquement élues à des services de renseignement étrangers est tout sauf évidente. Il est quasi impossible pour le service belge d'exercer le moindre contrôle sur l'utilisation de ces données, même s'il invoque systématiquement la « règle du service tiers ».

⁸ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 1999*, p. 17 et suiv.

⁹ L'optimisation de la capacité de stockage restreinte des deux services de renseignement constitue une autre raison (plutôt pragmatique) pour se charger de la destruction des anciens dossiers.

¹⁰ La première phrase de l'article 25, premier alinéa, qui crée une exception à la destruction de données à caractère personnel collectées dans le cadre d'enquêtes de contrôle (« Sauf lorsque les raisons pour lesquelles elles ont été recueillies sont toujours d'actualité et que leur conservation reste dès lors impérative »), doit être considérée comme inexistante, car la Cour d'arbitrage l'a annulée pour les vérifications de sécurité (article 25, troisième alinéa, première phrase) dans son arrêt n° 151/2006 du 18 octobre 2006 (M.B. 26 octobre 2006).

Le Comité permanent R a déjà insisté à plusieurs reprises sur la nécessité d'élaborer une réglementation légale en la matière.¹¹

L'article 20 de la L.R.&S ne suffit absolument pas, d'autant plus que le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité ne semble pas avoir élaboré la moindre directive susceptible de régir davantage la collaboration avec les services étrangers.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

VI.1. REORGANISATION DE LA CONSERVATION DES DOSSIERS DITS « RESERVES »

Le Comité permanent R a pu constater que la Sûreté de l'État avait déployé des efforts considérables pour circonscrire le problème des « dossiers réservés » et le réduire à une question de gestion de fichiers plus anciens pour lesquels une solution adéquate a été recherchée.

Les dossiers papier (chargés de méfiance et de rumeurs), hérités des décennies précédentes, ont été rassemblés, inventoriés et placés en lieu sûr de sorte que les risques d'abus sont très limités. Si cela devait arriver malgré tout, les responsables pourraient être identifiés par un contrôle interne ou externe.

En outre, au fil du temps, ces dossiers papier ne sont plus utiles pour le travail de renseignement alors qu'ils présentent de plus en plus d'intérêt pour les historiens intéressés par les hommes politiques concernés ou par la Sûreté de l'État de l'époque.

Une partie des dossiers papier peut être conservée si elle revêt une utilité dans les missions légales actuelles et compte tenu des moyens légaux actuels. Dans ce cas, ces dossiers doivent faire l'objet d'un contrôle sur la base des critères actuels de fiabilité et de pertinence. Les autres dossiers doivent soit être détruits (voir également point VI.3. ci-dessous), soit être transférés dans les archives de l'État.

VI.2. INSTRUCTIONS CLAIRES CONCERNANT LE TRAITEMENT DES DONNEES DE CERTAINES CATEGORIES DE PERSONNES

Comme expliqué ci-dessus, la Sûreté de l'État réserve donc un traitement particulier aux données relatives à certaines personnes qui exercent ou ont exercé des responsabilités particulières.

¹¹ La dernière recommandation en la matière a été formulée dans le COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2007*, p. 71-72

Ces méthodes sont qualifiées de particulières, car elles vont au-delà du canevas légal en vigueur pour les données de tout un chacun. Cette matière est notamment régie 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, attestations et avis de sécurité et la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.

Le Comité permanent R souhaite mentionner les éventuels avantages et inconvénients de la protection interne dont jouissent certaines catégories de personnes. Elle présente l'avantage incontestable de parer à tout abus du personnel. Cependant, cette méthode de travail peut faire naître des spéculations, tant au sein du service qu'en dehors. En outre, il ressort des constatations du Comité permanent R que ces dossiers sont généralement beaucoup moins consultés que les dossiers « ordinaires » (peut-être en raison de leur mode de conservation et des possibilités de consultation). La question est de savoir si tel peut être l'objectif. Le Comité permanent R estime qu'il incombe à la Sûreté de l'État d'évaluer la situation et de communiquer clairement sa décision, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. En outre, le service doit également se montrer cohérent en protégeant les informations stockées dans le système informatique de la même manière que celles contenues dans des dossiers papier.

Une protection accrue de certaines données peut dès lors se justifier, compte tenu du statut de la personne concernée.

Néanmoins, l'enregistrement, voulu ou non, d'hommes politiques et de personnalités dans les fichiers informatisés d'un service de renseignement demeure une question extrêmement délicate que la présente enquête se doit d'aborder. Le Comité permanent R constate que la Sûreté de l'État adopte généralement une attitude plutôt prudente cet égard, sans doute en raison de complications survenues par le passé. Le Comité estime que le statut particulier d'une personnalité ou d'un homme politique ne peut constituer un obstacle en soi, ni à un suivi adéquat par un service de renseignement de la personne concernée, ni à la disponibilité des rapports y afférents, la mission légale de ce service étant d'exécuter ses tâches sans considération de personne.

Toutefois, la Sûreté de l'État se doit de définir des critères clairs à cet égard.

Le Comité permanent R recommande dès lors à la Sûreté de l'État d'élaborer des directives claires et précises quant à la gestion des données de certaines catégories de personnes qui assument ou ont assumé des responsabilités particulières.

La protection interne dont bénéficient les données relatives à des (ex-) hommes politiques est encore moins claire. La théorie et la pratique ne semblent pas toujours se rencontrer et il n'existe aucun règlement uniforme pour la collecte, le traitement, la consultation, le stockage et l'archivage des données relatives à des (ex-)hommes politiques.

Pour ce qui concerne spécifiquement les informations existantes et le suivi ultérieur éventuel de personnes appelées à un moment donné à exercer un mandat politique, la Sûreté de l'État doit tenir compte de l'arrêt *Segerstedt-Wiberg et autres* dans le cadre de l'exécution de ses missions légales, telles que décrites dans la loi du 30 novembre 1998.

À cet égard, elle doit également répondre clairement à la question de savoir si un ancien mandataire et un mandataire actuel doivent être soumis au même régime.

VI.3. ARRETE D'EXECUTION EN MATIERE DE DESTRUCTION OU D'ARCHIVAGE

Le Comité permanent R demande instamment que soit rapidement pris l'arrêté royal en exécution de l'article 21 de la L.R&S pour permettre la destruction ou l'archivage des données à caractère personnel.

VI.4. CLASSIFICATION ET DROIT DE CONSULTATION

Le système qui, au début de l'année 2000, s'appuyait sur les dispositions de la loi relative à la classification pour faire obstacle au droit de consultation concernant des documents administratifs renforce le Comité permanent R dans sa conviction qu'il convient de prévoir un système de rectification externe de la classification opérée par les services de renseignement. Le Comité permanent R renvoie à cet égard à sa recommandation antérieure.¹²

VI.5. DISPOSITIONS LEGALES CONCERNANT LA TRANSMISSION DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL A UN SERVICE ETRANGER

Le Comité permanent R recommande une nouvelle fois l'élaboration d'une réglementation claire pour la transmission de données à caractère personnel à des services (de renseignement) étrangers. Les réglementations en vigueur aux Pays-Bas, en Allemagne et au Danemark peuvent constituer une source d'inspiration en la matière.

Ainsi, la loi néerlandaise relative aux services de renseignement et de sécurité (2002) fixe explicitement la compétence de ces services pour communiquer leurs données, dans le cadre de la bonne exécution de leurs missions, à des services de renseignement et de sécurité d'autres pays ou à d'autres organes internationaux de sécurité, de renseignement et d'espionnage des télécommunications. En outre, cette loi énonce la règle du service tiers et en fixe les conditions.

¹² COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, p. 133.

La transmission de données à caractère personnel à des services extérieurs fait également l'objet de dispositions particulières. Elles mettent l'accent sur les données plutôt anciennes ou dont l'exactitude ne peut être établie. Il est également intéressant de signaler l'obligation de consigner toute transmission de données à caractère personnel.

L'Allemagne a élaboré une réglementation similaire dans sa loi *Bundesverfassungsschutzgesetz* (2002). Celle-ci stipule que le *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV) peut communiquer des données à caractère personnel à des autorités étrangères ainsi qu'à des instances internationales et supranationales, si cette communication est nécessaire à l'exécution de ses tâches ou à la protection d'intérêts de sécurité majeurs du destinataire. La transmission de données prend fin si elle va à l'encontre des intérêts de la République fédérale allemande à l'étranger ou d'intérêts supérieurs de l'instance concernée. Toutes les communications de données doivent être consignées. Le destinataire doit être averti que les données ne peuvent être utilisées qu'aux fins auxquelles elles ont été transmises. Il est en outre explicitement prévu que le BfV peut s'enquérir de l'usage prévu des données.

Le Danemark a lui aussi élaboré un règlement en la matière intitulé *Internal guidelines for the handling of information*.

La section 4-1 de ce règlement s'énonce de la manière suivante (traduction libre):

« Des données peuvent être communiquées à des autorités policières ou à des services de renseignement et de sécurité étrangers coopérants afin d'empêcher ou de prévenir des faits punissables ou lorsqu'il est nécessaire de vérifier des informations. Ces données ne peuvent toutefois être communiquées qu'après évaluation de la proportionnalité entre l'objectif de la divulgation et ses conséquences pour l'individu. »

Le Comité permanent R tient encore à ajouter que l'organe de contrôle danois vérifie effectivement le respect des règles en vigueur en la matière. À cette fin, le service contrôlé est tenu de consigner toute transmission de données à l'étranger. L'organe de contrôle en vérifie des échantillons chaque année.¹³

13

THE NORWEGIAN PARLIAMENTARY INTELLIGENCE OVERSIGHT COMMITTEE (the EOS Committee), *Annual report 2007*, 17-18.