

Le contrôle des services de renseignements belges : émergence d'une légitimité

David STANS

Assistant au Département de Science Politique.
Études européennes (professeur Quentin Michel), Université de Liège

◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

I) Fondements et actions du comité permanent R	374
II) Une relation particulière avec chacun des pouvoirs traditionnels	377
A) Relation avec le judiciaire	378
B) Les relations avec l'exécutif	380
C) Relation avec le pouvoir législatif: le contrôleur contrôlé	383
III) Conclusion: des difficultés à un statut accepté	384
Bibliographie	386



Le comité R est synonyme de contradictions. Comment et pourquoi instaurer un organe externe chargé de contrôler des services qui de par leur nature restent difficilement contrôlables et qui n'ont en Belgique qu'une mission défensive⁽¹⁾ ?

Toutes les grandes théories de l'action publique traitent du secret; que ce soit Machiavel, Charron, Montesquieu, Racine, Marx ou encore Hegel, pour ne citer qu'eux, tous considèrent le secret au cœur de cette dernière. Tant les sociétés traditionnelles ou autoritaires que les libérales, chacune s'établit sur une part de transparence et/ou une part de secret. Si la société traditionnelle

⁽¹⁾ Cette question de la définition des missions des services de renseignements et de leur contrôle est réapparue à diverses reprises soit pour l'affirmer, voir « Swift: la Sûreté de l'État en balade », *La Libre Belgique* du 28 juin 2006. soit pour la contester, prônant ainsi l'instauration d'un système plus « offensif », voir « Légiférer pour un renseignement offensif et un contrôle élargi », *Spyworld Actus*, du 26 juillet 2006.

semble consacrer l'apologie du secret tant dans la sphère publique que privée, la société libérale moderne combine les deux notions dans chacune des sphères⁽²⁾. En Belgique, comme dans la plupart des États européens⁽³⁾, la construction de la démocratie s'est réalisée en partie contre le système de secrets de l'État et de ses utilisateurs : police, services de renseignements, trop forte présence de l'armée ou toute forme de trop forte coercition de l'État ou de ces organes. Si le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure d'un État poussent ce dernier à promouvoir et assurer la mise en place de réseaux en vue de parvenir au maintien de sa souveraineté (police, armée, protection civile ou services de renseignements), l'obligation de transparence imposée par une société où la démocratie semble correspondre à une obligation du « tout voir » tend à complexifier la mission et les objectifs de cet État. En effet, bien qu'Hobbes considère que l'homme cherchant à assurer sa pérennité a délégué le pouvoir d'assurer sa sécurité (*le Léviathan*, 1651) à l'État, les modèles démocratiques contemporains cherchent à encadrer les moyens mis en œuvre par ce dernier pour exercer cette mission de sécurité.

Prenons par exemple la Charte européenne des droits fondamentaux qui, tout en consacrant des principes en vue de protéger l'individu, insère cependant des dispositions permettant à l'État d'enfreindre certains principes comme notamment la disposition prévue par l'article 52, 1^{er} alinéa, qui prévoit la possibilité pour un État d'y déroger pour des raisons d'intérêt général.

I) FONDEMENTS ET ACTIONS DU COMITÉ PERMANENT R

Avant d'entamer la lecture de ce texte, il est important de souligner qu'il se limite à s'interroger sur les fondements et premières actions du Comité R. Il ne prend pas en compte l'augmentation de compétences apparue soit au travers des arrêtés royaux ou de lois modifiant celle de 1991 comme l'accroissement des tâches liées au contrôle de l'organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM)⁽⁴⁾. Il s'agit pour l'essentiel d'une analyse fondée sur les documents institutionnels et les normes légales en vigueur lors de sa mise en place et portant sur les premières années de son fonctionnement.

La question soulevée ici reviendra à se demander à partir des textes parlementaires (propositions de loi, séances parlementaires, etc.), des rapports d'ac-

⁽²⁾ Pour Belgorey, les systèmes ne font pas face à une contradiction bipolaire entre transparence et secret mais à un double système de contradiction. Voir à ce sujet, J.-M. BELGOREY, « L'État entre transparence et secret », *Pouvoirs*, 2001/2, n° 97, p. 26.

⁽³⁾ Cette vision peut se rapporter aux développements survenus dans nombre d'États d'Europe de l'Est à la suite de la chute de l'empire soviétique ou encore aux contrôles mis en place par les pays d'Europe occidentale à la sortie de la guerre froide.

⁽⁴⁾ L'intitulé et le contenu de la loi organique du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement vont être modifiés par la loi du 10 juillet 2006 pour y insérer le contrôle portant sur l'OCAM.

tivités et d'évaluation du Comité permanent R et des premières normes, quel a été l'objectif poursuivi par le législateur lors de l'introduction de la norme de 1991. L'abondance de documents parlementaires a été restreinte par la sélection des informations ayant directement trait aux relations entre chacun des pouvoirs traditionnels et le Comité R en négligeant volontairement certains aspects en lien direct ou non avec ce dernier, mais qui sortaient de l'objet de ce document.

Le Comité R trouve sa source dans différentes enquêtes parlementaires ou « affaires » qui vont mettre en exergue certains dysfonctionnements des services de renseignements. Ce sont ces « affaires » ou enquêtes qui constituent l'élément essentiel dans l'apparition d'un organe de contrôle des services de renseignements en Belgique⁽⁵⁾. Dans les années 80, la Sûreté de l'État se verra au centre de l'attention médiatique et politique à la suite du démantèlement d'un réseau de renseignements et d'actions parallèle⁽⁶⁾, ce qui constituera également un élément important.

Si divers constats sont à l'origine de l'instauration d'un tel Comité, un rapprochement peut être fait incontestablement avec la modulation du contrôle des services de police. Ainsi, en plus d'être établies par la même norme en 1991, les dispositions générales restent identiques et confèrent donc aux deux services des missions de contrôle dans leur domaine respectif de compétences portant sur le respect des droits conférés aux personnes et l'efficience des services. Cet élément se retrouve dans les réunions prévues par le chapitre IV de la loi entre les deux organes de contrôle qui en plus disposent d'un siège commun à Bruxelles. Il existe malgré tout de fortes différences entre les deux services comme pour la nomination des membres qui se fait pour le Comité P par la Chambre des représentants alors que la nomination des membres du Comité R se fait par le Sénat.

La nécessité pour l'État belge d'instaurer un tel système provient également des lacunes constatées en termes d'efficience quant aux contrôles parlementaires. Ainsi, l'intérêt semblait lié à la volonté d'assurer une certaine stabilité au niveau du suivi et du contrôle, ce que ne permettaient pas les commissions de contrôle se modifiant au gré des résultats électoraux. Le principal atout du Comité R est donc, sous le couvert du Sénat, d'assurer cette stabilité pour le compte de la commission de suivi⁽⁷⁾. Si l'on compare l'activité des deux services

⁽⁵⁾ Citons, à titre d'exemples, l'affaire des tueries du Brabant, l'impact de l'affaire *Gladio* (Italie), les CCC (cellules communistes combattantes) ou encore la commission Wyninckx, voir à ce sujet M. COOLS, « De commissie Wyninckx revisited », in *Criminologie: tussen kritiek en realisme*. Christian Eltaerts, een visionair criminoloog, Bruxelles, VubPress, 2007, pp. 127-130.

⁽⁶⁾ Pour plus d'informations sur l'affaire *Westland Nieuw Post*, voir X. ROUSSEAU et D. SOMER, « Pour une histoire de la Sûreté de l'État en Belgique », in M. COOLS, K. DASSEN, R. LIHRT et P. PONSAERS, *La Sûreté. essais sur les 175 ans de la Sûreté d'État*, Bruxelles, Politea, 2005, p. 368, pp. 59-60.

⁽⁷⁾ Le Comité permanent R fonctionne de manière collégiale. Trois membres effectifs sont nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable deux fois en vertu de l'article 30 de la loi orga-

de contrôle, il est à souligner que le législateur a conçu chacun de ces deux systèmes (Comités R et P) dans une optique identique à celle qui a valu la mise en place de la Cour des comptes. Cette comparaison qui à première vue paraît farfelue a été maintes fois utilisée tant dans les travaux préparatoires que dans les premiers rapports de suivi⁽⁸⁾. Ce rapprochement montre une volonté du législatif d'accroître son contrôle de l'exécutif dans les principaux domaines d'activités de l'État, à savoir l'économie, la sécurité, le maintien de l'ordre, etc., et constitue le fondement même de ce comité de contrôle permanent.

Une autre explication réside dans l'opacité des services de renseignements. À diverses reprises, des accusations ont porté sur les actions ou rétentions d'informations par ces derniers, justifiant alors du secret d'État ou encore de la nécessité de sûreté nationale. Cela se retrouve notamment dans le premier rapport d'activités tel que publié par le Comité R en 1994 et qui insiste sur le constat de « certaines méthodes de collecte et de conservation du renseignement »⁽⁹⁾ qui se heurtaient au respect des dispositions tant internationales que nationales.

Partant de ces constats, le législateur belge a cherché à se doter d'un instrument indépendant et externe soumis au contrôle du pouvoir législatif tout en maintenant, comme nous le verrons, des liens avec les autorités exécutives et judiciaires.

Le comité permanent de contrôle des services de renseignements belges (Comité R) a été instauré par la loi organique du 18 juillet 1991 (paru le 26 juillet au *Moniteur*) qui régit le contrôle, d'une part, des services de police et, d'autre part, des services de renseignement et de sécurité belges. Le Comité R se voit assigner une double mission de contrôle externe et permanent sur les deux services de renseignements. Ce contrôle porte sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes mais également sur la coordination et l'efficacité des services de renseignements⁽¹⁰⁾.

Un paradoxe intéressant peut être soulevé ici. L'instauration du Comité R semble, entre autres, répondre à des besoins de protection des libertés individuelles face aux actions et méthodes des services de renseignements alors que

nique du 18 juillet 1991. Pourtant en quinze ans, le Comité R a connu quatre présidents différents n'assurant pas ainsi plus de continuité que les commissions parlementaires.

⁽⁸⁾ Voir, par exemple, Évaluation du fonctionnement des comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1995-1996, n° 437/1, p. 4, et Sénat, n° 1-258/1.

⁽⁹⁾ Rapport général d'activité de 1994 transmis au président de la Chambre des représentants et du Sénat et aux ministres de la justice et de la Défense nationale par le Comité permanent de contrôle des services de renseignements, p. 54.

⁽¹⁰⁾ Ce principe est régi par l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1991 (*M.B.*, 26 juillet 1991). Depuis la modification du 18 juillet 2006, le contrôle du Comité R s'est élargi au contrôle de l'organe de coordination pour l'analyse de la menace.

l'activité de ces derniers n'est régie par aucune norme spécifique⁽¹¹⁾. À travers cet exemple, il est possible de percevoir le choix de l'orientation conférée à cet organe qui en plus de sa mission de contrôle permanent peut développer un sens critique quant à l'efficacité, dépassant par là même le cadre du simple contrôle de la légalité d'une action s'associant ainsi à la volonté du législateur.

Un élément important montrant que le Comité R ne constitue pas seulement un « organe-écran » dont l'objectif serait de cautionner les actions et dérivées des services de renseignements tient dans l'appui et la gestion d'un service d'enquête⁽¹²⁾ chargé de collecter les informations utiles à la bonne conduite de ses missions⁽¹³⁾. Mais une question subsiste quant aux véritables objectifs poursuivis par le législateur. S'agit-il d'un moyen de contrôle législatif de l'exécutif sans intervention du judiciaire ? Un élément de réponse se trouve dans le statut de ces enquêteurs qui, bien que présidés par un chef de service choisi par le Comité permanent, ont la qualité d'officiers de police judiciaire⁽¹⁴⁾. En plus, ce même service peut être « soumis et concédé » aux autorités judiciaires pour toutes investigations judiciaires mettant en cause des membres des services de renseignements⁽¹⁵⁾. Lorsqu'ils exercent des compétences judiciaires, ils sont soumis à l'autorité du magistrat ou juge d'instruction et non plus à celle du Comité R⁽¹⁶⁾.

II) UNE RELATION PARTICULIÈRE AVEC CHACUN DES POUVOIRS TRADITIONNELS

Lorsqu'on se pose la question de l'opportunité, il est fréquent de se demander comment un organe prévu par une norme peut-il dans ce domaine en particulier assurer correctement sa mission. Ainsi, en abordant ces raisons d'être, la question de sa dépendance vis-à-vis des trois pouvoirs traditionnels⁽¹⁷⁾

⁽¹¹⁾ Il faut attendre la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998 pour qu'un « cadre légal spécifique » régissant l'action de ces deux services soit établi. Avant seule l'action du SGR est, en partie, encadrée par l'arrêté royal du 19 décembre 1989 portant organisation de l'État-Major Général.

⁽¹²⁾ Voir articles 40 et suivants de la loi organique du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement.

⁽¹³⁾ Cet article 40 prévoit que le contrôle porte sur le fonctionnement des services et soumet donc le service à l'autorité du Comité R et pas à une autorité judiciaire.

⁽¹⁴⁾ Article 45 de la loi organique du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement.

⁽¹⁵⁾ Article 40, alinéa 3 de la loi organique du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement.

⁽¹⁶⁾ À titre d'exemple, voir le Rapport d'activité du Comité permanent R de 2000, p. 5 et l'art. 39, al. 2.

⁽¹⁷⁾ Cette partie est inspirée de J.-C. DELPIÈRE, « Le comité permanent de contrôle des services de renseignement », in M. COOLS, K. BASSEN, R. LIBERT et P. PUNSAERS, *La Sécurité d'État*, Bruxelles, Politeia, 2005, p. 368.

sera soulevée car elle reflète les choix et orientations pris par le législateur belge lors de son élaboration. C'est ce système de (in)dépendance, voire d'interdépendance, qui établit le cadre dans lequel il exerce ses activités et qui détermine l'autonomie dont il dispose, conférant ainsi certaines réponses quant à l'opportunité de son instauration.

Le statut particulier dont bénéficie le Comité R explique en grande partie son attachement au Parlement et plus spécifiquement au Sénat. Signalons ainsi que les articles 28 et suivants de la loi du 18 juillet 1991 prévoient que le Sénat (et non le Roi) nomme et révoque les membres effectifs du Comité R et son greffier. C'est également devant le Sénat que chaque membre du Comité doit prêter serment avant la prise de fonction. Cette « allégeance » au pouvoir législatif constitue selon le Comité P un gage de leur indépendance respective⁽¹⁸⁾. C'est cette même logique qui a conduit le législateur à attacher le Comité P à la Chambre des représentants. Un autre élément garantissant sa position tient dans le réseau de relations tel que lui confère la loi avec les trois pouvoirs traditionnels. Ainsi, pour favoriser la mise en place d'un contrôle externe, permanent et indépendant, il a été élaboré en Belgique un système légalement organisé et structuré d'échanges entre Comités R et P, avec la Chambre des représentants (Sénat) – via les commissions *ad hoc* de suivi – et avec les ministres de la Justice et de la Défense nationale qui permet au Comité permanent R d'initier un processus en vue d'assurer un contrôle efficace mais aussi de transmettre des avis sur l'efficacité des services de renseignements, avis qui seront plus aisément pris en compte et relayés par ce système de relations.

A) Relation avec le judiciaire

« 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 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. »⁽¹⁹⁾

Ce document précédant l'adoption de la norme nous permet de confirmer l'idée selon laquelle le Comité R n'a pas pour finalité première d'exercer une compétence judiciaire. Pourtant, les missions poursuivies par ce dernier ne pourraient être exercées s'il ne recevait pas d'informations des autorités judiciaires. Ainsi, le procureur général et l'auditeur général sont chargés en vertu de la loi de transmettre au président du Comité R les jugements et arrêts concernant des

⁽¹⁸⁾ G. BURDOUX, P. SCHIERMANS et S. CORION, *Le Comité P, Observatoire de la fonction de police : Un tour d'horizon*, brochure du comité permanent de contrôle des services de police, Comité P. Danielle Nicaise, 2007.

⁽¹⁹⁾ *Doc. parl., Sénat, sess. 1991, n° 125-2, 9 juillet 1991.*

crimes ou délits commis par des membres des services de renseignements⁽²⁰⁾. Une constatation peut être faite quant à ce principe. Lors des dix premières années, les rapports d'activité et autres documents du Comité ne font état que de très peu de cas, l'application de cette disposition restant très limitée.

Lorsqu'il s'agit de procédures pénales contre ces mêmes acteurs, le deuxième paragraphe de l'article 8 de la loi organique de 1991 prévoit que les documents soient transmis au Président à sa demande⁽²¹⁾.

L'article 2 de la loi organique confère un autre élément sur la relation particulière entre Comité R et pouvoir judiciaire en insistant sur le fait que le contrôle ne porte « ni sur les autorités judiciaires ni sur les actes accomplis par celles-ci dans l'exercice de l'action publique ». Reste qu'il faut être prudent. Si les actes singuliers ne peuvent être contrôlés, l'analyse de l'efficacité des services de renseignements passe inéluctablement par une étude de ces relations avec les autorités judiciaires. Les relations et actions conjointes constituent donc un élément indispensable d'analyse et nécessitent une forte communication entre les deux⁽²²⁾.

Rappelons que le Comité R confirme dans son rapport de 2001 que si son service d'enquête dispose parfois d'une compétence judiciaire lorsqu'il est mis à la disposition des autorités judiciaires, ce n'est pas le cas du Comité qui lui n'en détiend aucune.

Partant de l'analyse des missions judiciaires que le législateur a voulu concéder au Comité R, la question encore en suspens consiste à s'interroger sur la relation que cet organe de contrôle externe et indépendant devrait entretenir avec le judiciaire. Sur quel modèle leurs rapports s'établissent-ils ?

Divers éléments permettent de répondre à cette question. La relation établie entre le Comité permanent R et le judiciaire repose sur un système qui paraît relativement « équilibré ». En effet, l'obligation conférée par l'article 38 de la loi organique est « compensée » par l'article 48, § 4 qui impose au président du Comité, après constatation, à transmettre « au procureur général auprès de la Cour d'appel dans le ressort de laquelle elles ont été commises » tous les procès-verbaux signalant des infractions commises devant le Comité R, en cas par exemple de faux témoignages⁽²³⁾. Cette position peut être confortée aussi

⁽²⁰⁾ Article 38 de la loi organique du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement (modifié en 2006 en vue d'adjoindre les membres de l'Organe d'analyse de la menace).

⁽²¹⁾ Rajoutons toutefois que dans le cas où la procédure serait toujours en cours, les documents ne seront transmis que par l'accord du juge d'instruction en charge du dossier qui conserve toutefois son droit au dernier mot.

⁽²²⁾ Voir pour exemple, Rapport général d'activité du Comité R, 2001, pp. 5-7.

⁽²³⁾ Les membres des services de renseignements qui déposent devant le Comité permanent R ou le service d'enquête R sont soumis au respect de l'article 9 de loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires qui traite du faux témoignage et des risques encourus par les auteurs.

par l'obligation de dénonciation⁽²⁴⁾ qui impose au service d'enquête une transmission immédiate des procès-verbaux aux autorités judiciaires compétentes.

Cet équilibre est cependant contestable dans la mesure où cette obligation de dénonciation s'impose au Comité et aux services d'enquête encore à d'autres niveaux. En transposant à leurs missions et activités l'article 29 du Code d'instruction criminelle belge, il s'impose à eux une obligation de transmettre sous forme écrite toutes infractions pénales constatées. Or, il se peut que dans le cadre d'enquêtes de contrôle des infractions pénalement répressibles soient constatées.

Nous pouvons donc conclure qu'en ce qui concerne leur relation, ce principe d'équilibre se doit d'être tempéré. En effet, si le Comité R peut obtenir certains documents d'office ou par l'intervention de son président (s'il ne concerne pas une affaire en cours), les diverses obligations de dénonciations auxquelles sont soumis le Comité et le service d'enquête R imposent plus de contrainte à ces derniers qu'aux autorités judiciaires. Dès lors, cette « obligation de délation » ou encore les tâches du service d'enquête pour le compte du pouvoir judiciaire correspondent-elles aux souhaits du législateur et ne font-elles pas dévier le Comité R de sa mission première qui n'est pourtant pas judiciaire ? La réponse est négative. En effet, cette « obligation de délation » entre dans les compétences de contrôle du respect des droits conférés par les normes aux personnes et permet d'éviter de conférer au Comité un statut d'autorité judiciaire. Ensuite, n'ayant pas cette qualité d'autorité judiciaire, il est normal que, lorsqu'il est détaché auprès de celle-ci, le service d'enquête R soit soumis à l'autorité compétente. Pour finir, même si le Président du Comité se doit d'assurer la bonne conduite de ces obligations judiciaires, sa tâche principale reste l'exécution de ses missions de contrôle nécessaire pour rendre des recommandations aux pouvoirs législatif et exécutif en vue d'améliorer l'efficacité des services de renseignements civil et militaire.

Ainsi, en cas de conflit entre les missions et obligations, sa mission première reste celle attribuée par l'auteur de la norme, laissant en marge ses obligations judiciaires.

B) Les relations avec l'exécutif

Si les travaux préparatoires, la loi organique ou encore les rapports d'activités consacrent une relative dépendance du Comité R par rapport au Parlement, et plus particulièrement au Sénat, comment le législateur pouvait-il assurer une indépendance réelle pour le Comité R chargé de contrôler des institutions sous tutelle de l'exécutif ? Était-ce uniquement un moyen d'interférer dans l'exercice de leurs prérogatives ou simplement d'éviter les dérives et assurer un véritable contrôle quant au respect des droits ?

⁽²⁴⁾ Article 46 de la loi organique du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement.

Tout d'abord, même si le Comité permanent reste directement soumis au Sénat, la loi organique⁽²⁵⁾ instaure un réseau de relations qu'on pourrait qualifier de privilégié entre certains membres de l'exécutif et le Comité R. Ainsi, ce dernier se voit fréquemment confronté au ministre de la Défense ou au ministre de la Justice en fonction de leurs compétences respectives⁽²⁶⁾ lorsque ses actions concernent soit la Sûreté de l'État soit le Service général de renseignement et de sécurité.

De cette manière, le législateur démontre clairement sa volonté d'associer l'exécutif et d'utiliser le Comité R comme un instrument au service de chacun des trois pouvoirs et non comme un unique moyen de cloisonner l'action de l'exécutif en contrôlant les services dont il a la charge. Cette analyse se confirme par le droit dont disposent les ministres compétents de confier une enquête au Comité concernant le service dont ils sont compétents telle que prévue par l'article 32 de la loi organique.

De plus, l'article suivant de cette même loi prévoit et impose au Comité la transmission au ministre compétent de chaque rapport de mission d'enquête, et ce, antérieurement au Sénat mettant dans ce cas précis les deux institutions sur un même pied car même si la transmission au Sénat est postérieure, le législateur a associé la commission chargée du suivi du Comité R informée dès l'entame de la procédure et à qui on transmet le rapport avant le délai prévu. Notons toutefois que, sur les cinq premières années de fonctionnement, ce mode de saisine du Comité a été relativement peu voire pas du tout utilisé. Une des explications tient dans le droit d'« enquête d'initiative » dont dispose le Comité en vertu de la loi. Il est important de souligner cependant que cette disposition consacre paradoxalement la prédominance du législatif sur l'exécutif car quel que soit l'initiateur et que ce soit par la commission de suivi ou par le Sénat, l'assemblée reçoit toujours transmission des données, ce qui n'est pas inversement vrai avec l'exécutif.

Une troisième particularité qui provient sans doute de la volonté du législateur de respecter les compétences et privilèges dont disposent les ministres compétents tient dans la possibilité réciproque consacrée par la loi organique d'organiser des échanges de vues entre les deux sur ces rapports, sachant pourtant que la suite à donner aux conclusions reste une prérogative du ministre compétent qui doit en tenir informer le Comité R.

Concernant la relation avec l'exécutif, le législateur a voulu clairement cloisonner les compétences et prérogatives du Comité. Ainsi, il ne peut rendre aucun avis sur des documents (projets de loi, arrêtés, circulaires, etc.) exprimant

⁽²⁵⁾ Article 28 de la loi organique du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement.

⁽²⁶⁾ Cette répartition des tâches est établie en vertu des articles 4 et 10 de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignements.

des orientations politiques. Toutefois, il peut lui être délégué ce pouvoir par les autorités nommément citées par la norme⁽²⁷⁾.

Paradoxalement, si le législateur accorde un niveau de relation relativement large entre le Comité R et le ministre de tutelle compétent, il va les structurer formellement et va consacrer la dépendance du Comité face au législatif, considérant celui-ci avant tout comme un moyen de contrôle sur le pouvoir exécutif par ce dernier. C'est dans cette optique que la norme consacre l'obligation de signaler toutes collaborations du Comité au Sénat qui, avec la Commission de suivi, assure la supervision des activités de ce dernier⁽²⁸⁾. Parallèlement, bien que sa mission d'expert indépendant, spécifique et externe ait sans conteste une influence sur le débat et les choix politiques, la loi ne lui accorde aucune prérogative quant à une éventuelle prise de position dans ce même débat cloisonnant son cadre d'activités et évitant de trop fortes influences de part et d'autre avec l'exécutif, ce qui diminue les risques de collusions. Pourtant normativement prévue, la tâche conférée au Comité semble d'autant plus ardue à exercer que, par la nature même de sa mission et des organes⁽²⁹⁾ sur lesquels son contrôle va s'appliquer, elle aura un impact sur chacun des acteurs interférant dans cette sphère d'activité. Citons par exemple l'influence du Comité quant à la mise en place d'un cadre normatif encadrant l'activité des services de renseignement civil et militaire. Dès l'entame de sa mission et son premier rapport d'activité, le Comité insiste sur le manque de protection juridique des citoyens dû à l'absence d'un « texte de loi spécifique »⁽³⁰⁾ régissant cette matière. En 1997, le Comité R se voit convié à émettre un avis⁽³¹⁾ devant une Commission conjointe Justice et Défense nationale, sur un projet de loi organique concernant les services de renseignement et de sécurité qui deviendra la loi organique du 30 novembre 1998. Ainsi le Comité R, par sa mission de contrôle de l'efficacité des renseignements belges, influe directement sur le décideur lors de l'adoption d'une norme. Cette analyse semble se confirmer à travers l'évolution du Comité. Dès l'année suivante, les 17 février et 20 avril 1998, la Commission de Défense nationale chargée d'établir un projet de loi sur les habilitations et organes de recours en cette matière a procédé à des auditions du Comité R pour obtenir des recommandations⁽³²⁾. Ces auditions démontrent le lien existant entre exécutif et Comité permanent R, lien qui, au travers des récentes modifications, accentue de plus en plus l'influence du Comité sur les ministres compétents.

⁽²⁷⁾ Article 32, dernier alinéa de la loi organique du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement.

⁽²⁸⁾ Ce principe a été inséré à la suite des désaccords quant à son interprétation par l'article 40 de la loi du 1^{er} avril 1999 modifiant la loi organique du 18 juillet 1991. Il est répertorié à l'article 66bis de cette même loi.

⁽²⁹⁾ Le travail et les missions des services de renseignements ont, dans le domaine de la sécurité, une influence très importante sur le processus de prise de décision.

⁽³⁰⁾ Voir Rapport général d'activité du Comité R, 1994, p. 51.

⁽³¹⁾ Voir Rapport général d'activité du Comité R, 1997, pp. 40 et s.

⁽³²⁾ Voir Rapport général d'activité du Comité R, 1998, pp. 48 et s.

C) Relation avec le pouvoir législatif: le contrôleur contrôlé...

Lorsque l'on cherche à définir la relation particulière qu'entretiennent les Chambres et plus particulièrement le Sénat avec le Comité R, une première interrogation se pose. Cette relation dépasse-t-elle le cadre du contrôle ou se fonde-t-elle sur une véritable coopération entre l'institution parlementaire et le Comité permanent R chargé de contrôler des instruments aux mains de l'exécutif?

Dès l'entame des premiers rapports réalisés par exemple par la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat concernant la proposition visant à modifier la première norme, le texte prévoit et préconise l'instauration de contacts réguliers entre, d'une part, le Comité permanent R et, d'autre part, les commissions de suivi. Si au départ des commissions spéciales vont être chargées d'évaluer le fonctionnement de ce comité, le principe va se normaliser à la suite de la modification du 1^{er} avril 1999 qui introduit un article 66bis prévoyant la mise en place d'un contrôle réalisé par une commission composée de cinq sénateurs se réunissant au minimum une fois par trimestre. Outre le fait qu'elle soit composée de cinq sénateurs, cette commission de suivi (contrôle) de l'organe de contrôle des services de renseignement et de sécurité est totalement dépendante du Parlement et plus précisément du Sénat qui est chargé d'en définir tant la composition que le fonctionnement.

Si la relation s'oriente avant tout vers le contrôle, l'intervention de ces commissions ne se limite pas à ce dernier. En effet, bien qu'elle délègue sa mission au Comité R, la norme nous montre que le Parlement cherche à conserver un droit de regard «immédiat» sur les activités des services de renseignements. En effet, en plus de pouvoir obtenir sous certaines conditions le transfert de dossier en cours⁽³³⁾, le Sénat dispose à travers sa commission de la capacité d'imposer une enquête au Comité et de se faire transmettre tout le dossier relatif à cette dernière⁽³⁴⁾. De plus, chaque enquête fait l'objet d'un rapport transmis à la Commission de suivi et communiqué ultérieurement au Sénat. Ainsi, un premier élément de réponse peut être apporté à la question de départ considérant la relation comme l'instauration d'un «contrôle du contrôlé» permettant au Sénat de conserver un moyen d'action sur les services de renseignements, qui, bien qu'il réduise l'autonomie effective du Comité, permet d'en encadrer l'action et d'améliorer l'efficience de la législation s'y rapportant.

Partant se pose une autre question sur l'opportunité de ce moyen d'action du Parlement sur les actes de services soumis à la tutelle de l'exécutif. Le législateur va dissocier clairement les actions du Parlement et celles de l'exécutif. Lors de la mise en place du Comité R, le législateur a voulu éviter cette impression

⁽³³⁾ Ces dispositions sont prévues par l'article 36 de la loi organique du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement.

⁽³⁴⁾ Article 35 de la loi organique du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement.

donnée par la norme en dissociant les demandes et procédures en fonction des acteurs. Lorsque la demande d'enquête vient d'un ministre compétent, la communication ne pourra se faire que si le ministre ne s'y est pas opposé. Pourtant, quelles que soient les modalités mises en œuvre, le Sénat ne se retrouve pas mis à l'écart, la Commission de suivi continuant à être informée de l'ouverture d'une enquête.

III) CONCLUSION : DES DIFFICULTÉS À UN STATUT ACCEPTÉ

Dès le départ, cette position particulière du Comité R révèle un inconvénient majeur tel que présenté dès l'entame du rapport de 1994 qui insiste sur l'obligation pour ce dernier d'assurer une gestion autonome notamment dans la constitution propre de son personnel (budget, logistique et enquête), ce qui lui prend au départ une grande partie de ses activités.

À sa mise en vigueur, la loi organique semble poser un autre problème pour le législateur. Comment interpréter l'article 1^{er} conférant au Comité R l'obligation de « garantir la protection des droits que la Constitution et les lois confèrent et assurer la coordination et l'efficacité des services de renseignements » ? Ainsi, s'il semble pourtant évident que la finalité du Comité n'est pas (et ne peut être) opérationnelle, cette disposition lui accorde une capacité d'action de coordination et non de contrôle. Cette erreur sera corrigée en 1999⁽³⁵⁾ à la suite, entre autres, des propositions et recommandations au sein d'une proposition de loi visant à modifier celle de 1991⁽³⁶⁾.

Une troisième difficulté apparaît dans le statut des commissions de suivi. Si le but premier du Comité R, outre d'instaurer une relative stabilité en la matière, était d'assurer le respect des principes de confidentialité et d'habilitation en matière de sécurité⁽³⁷⁾, l'action et la composition de la Commission de suivi ne le permettent pas. Seul l'article 66bis soumet les membres à « une obligation de confidentialité » les considérant comme « dépositaires d'un secret » et les soumettant aux sanctions prévues par leur Chambre respective en cas de non-respect du secret pendant ou postérieurement à leur mandat. Ainsi, s'il utilise des termes forts, le législateur ne soumet pas les membres de ces Commissions à la loi du 31 décembre 1998.

⁽³⁵⁾ C'est l'article 2 de la loi du 1^{er} avril 1999 (*M.B.* 3 avril 1999) qui corrigera cette erreur de telle manière que le contrôle porte désormais : « sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes ainsi que sur la coordination et l'efficacité [...] des services de renseignements et de sécurité ».

⁽³⁶⁾ R. DELATHOUWER, « Proposition de loi modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements », *Chambre des représentants de Belgique*, session 1996-1997, 25 juillet 1996, p. 2, précise que le but est de « contrôler la coordination » et pas de l'assurer.

⁽³⁷⁾ Il faut attendre les lois du 11 décembre 1998 pour voir régir formellement la matière relative aux habilitations et classifications et les organes de recours liés à cette thématique.

La question soulevée ici revient à se demander quelle interprétation faire des données à transmettre aux commissions de suivi. Si le sujet au sein de ces dernières a fréquemment fait l'objet de débats⁽³⁸⁾, le Comité R (signe d'une relative autonomie) a choisi d'appliquer en 1999 les règles prévues par la norme de 1998 en matière d'habilitation et classification ne transmettant pas les données classifiées. Ceux-ci n'étant pas munis d'une habilitation et aucune norme ne les dispensant ou ne prévoyant de procédure spéciale, ils ne peuvent être les récepteurs de ce type de données⁽³⁹⁾. En pratique, cette absence de transmission permet de répondre aux exigences et objectifs et ne constitue en aucun cas un frein au respect des missions et compétences de chacun mais reflète néanmoins les difficultés liées au traitement de ce type d'informations.

Le Comité permanent R constitue un organe atypique en Europe et dispose d'une place particulière dans la sphère institutionnelle belge. Si des conflits sont survenus quant à l'interprétation de ces compétences avec certains membres de l'exécutif, sa présence et son utilité ne sont désormais plus contestées. Ainsi, dans le cadre de recherches plus approfondies, il sera intéressant de réaliser une analyse de son efficience et de déterminer les modifications qui pourraient être utiles à son bon fonctionnement. Si ce travail n'a pas la prétention d'apporter des solutions ni de constituer une analyse exhaustive de ce qu'est le Comité R et de toutes les raisons de son instauration, il permet de fixer un cadre de recherche et constitue un premier écrit sur un sujet bien trop souvent occulté par le monde de la recherche.

En conclusion, le Comité R dispose d'un statut spécifique dans la structure institutionnelle belge. Dépendant du Sénat et parfois du judiciaire, il contrôle un organe sous tutelle de l'exécutif alors que certaines de ses missions se réalisent en collaboration avec ce dernier. L'ambiguïté de ce statut, si elle peut lui poser problème dans ses interactions, constitue comme nous avons vu une garantie de son autonomie. Mêlant dépendance, indépendance et interdépendance, la place du Comité R dans la structure belge du renseignement n'est plus contestée et assure des avancées significatives dans ce domaine. Tant la norme organique du 30 novembre 1998 que les enquêtes sur les agissements ou manquements des services de renseignements sont des exemples qui rendent sa place légitime au sein du système belge.

⁽³⁸⁾ À titre d'exemple, il peut être cité A. DE DECKER, « Proposition de modification de l'article 86bis du règlement du Sénat », Sénat de Belgique, session 2009-2010, 8 mars 2010.

⁽³⁹⁾ Ce principe est établi en vertu de l'article 8 de la loi du 31 décembre 1998 relative aux classifications et habilitations en matière de sécurité.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et articles

- BELGOREY, J.-M., « L'État entre transparence et secret », *Pouvoirs*, 2001/2, n° 97, 2001.
- BOURDOLX, G., SCHUERMANS, P., et CORION, S., *Le Comité P, Observatoire de la fonction de police: Un tour d'horizon*, brochure du Comité permanent de contrôle des services de police, Comité P, Danielle Nicaise, 2007.
- CASTEL, R., *L'insécurité sociale: qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris, Le Seuil, La République des idées, octobre 2003.
- COOLS, M., DASSEN, K., LIBERT, R. et PONSAERS, P., *La Sûreté: essais sur les 175 ans de la Sûreté d'État*, Bruxelles, Politea, 2005.
- DORRIL, S., *M16: Fifty Years of Special Operations*, London, Fourth Estate, 2001.
- ROUSSEAU, X. et SOMER, D., « Pour une histoire de la Sûreté de l'État en Belgique » in COOLS, M., DASSEN, K., LIBERT, R. et PONSAERS, P., *La Sûreté: essais sur les 175 ans de la Sûreté d'État*, Bruxelles, Politea, 2005.
- « Légiférer pour un renseignement offensif et un contrôle élargi », *Spyworld Actu* du 26 juillet 2006.
- « Swift: la Sûreté de l'État en balade », *La Libre Belgique* du 28 juin 2006.

Documents

- DE DECKER, A., « Proposition de modification de l'article 86bis du règlement du Sénat », Sénat de Belgique, session 2009-2010, 8 mars 2010.
- DELATHOUWER, R., « Proposition de loi modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements », Chambre des représentants de Belgique, session 1996-1997, 25 juillet 1996.
- PINOIE, S. et CHEVALIER, Ch., « Proposition de loi modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique de contrôle des services de police et de renseignements », Sénat et Chambre des représentants, session 1997-1998, 9 février 1998.
- Document parlementaire, session 1991, travaux préparatoires, Sénat, n° 125-2, 9 juillet 1991.
- Rapport du Conseil d'État, *Études et documents*, n° 47, La Documentation française, 1995.
- Rapports généraux d'activité transmis au président de la Chambre des représentants et du Sénat et aux ministres de la Justice et de la Défense nationale par le Comité permanent de contrôle des services de renseignement de 1994 à 2003.
- Sénat et Chambre des représentants de Belgique, « Rapports d'activités du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité » de 1995 à 2003.

Textes légaux

- Code d'instruction criminelle belge du 17 avril 1878.
- Code pénal belge du 8 juin 1867.
- Constitution belge, version coordonnée du 17 février 1994.
- Loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.
- Loi organique du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement (version non modifiée).
- Loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998.
- Loi du 11 décembre 1998 relative aux classifications et habilitations de sécurité.
- Loi du 1^{er} avril 1999 modifiant la loi du 18 juillet 1991 portant sur le contrôle des services de police et de renseignement.