

RAPPORT D'ACTIVITES

1995

A Monsieur le Président du Sénat,
A Monsieur le Président de la Chambre des Représentants,
A Monsieur le Ministre de la Justice,
A Monsieur le Ministre de la Défense nationale,

Messieurs les Présidents,
Messieurs les Ministres,

En exécution de la l'article 35 de la loi organique du 18 juillet 1991, instituant le controle des services de police et de renseignements, le Comité permanent de controle des services de renseignements a l'honneur de vous adresser en annexe le deuxième rapport général d'activités.

Ce rapport couvre la période du 30 juin 1994 au 31 août 1995.

Nous vous prions de croire, Messieurs les Présidents, Messieurs les Ministres, en l'assurance de notre profonde considération.

Véronique Paulus de Châtelet
Présidente

Raymond Decoux
Vice-président

Danielle Cailloux
Conseiller

Gérald Vande Walle
Conseiller

Guy Colliggon
Conseiller

Wouter De Ridder
Greffier

TABLE DES MATIERES

AVANT PROPOS	- 1 -
1. Définition du contrôle.....	- 1 -
2. Le travail accompli l'année précédente.....	- 1 -
3. Objectifs du Comité durant l'exercice 1994-1995.....	- 1 -
4. Méthodes utilisées par le Comité	- 1 -
5. Les relations du Comité avec les services de renseignements.....	- 2 -
TITRE I : LES ETUDES.....	- 3 -
<u>CHAPITRE 1 : ETUDE COMPARATIVE DE CERTAINES LEGISLATIONS ETRANGERES</u> <u>SUR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS.....</u>	- 4 -
1. INTRODUCTION	- 4 -
A. Historique de la Sûreté de l'Etat.....	- 5 -
B. Historique des services de renseignements militaires.....	- 6 -
C. Méthode.....	- 9 -
2. TABLEAU SYNOPTIQUE SUR LES SERVICES DE SURETE ET DE RENSEIGNEMENTS ETUDIES	- 10 -
3. MANDAT GENERAL DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS.....	- 12 -
MANDAT INTERIEUR	- 12 -
MANDAT EXTERIEUR.....	- 16 -
MANDAT MILITAIRE.....	- 17 -
4. EXECUTION DU MANDAT	- 18 -
A. Portugal.....	- 18 -
B. Canada.....	- 19 -
C. Pays-bas.....	- 20 -
D. Royaume-Uni.....	- 20 -
E. Italie.....	- 20 -
F. USA.....	- 20 -
5. LIMITATIONS IMPOSEES AUX SERVICES DE RENSEIGNEMENTS A L'EXERCICE DE LEURS ACTIVITES.....	- 21 -
Conditions ayant trait au contenu	- 21 -
Condition formelle.....	- 21 -
Durée	- 21 -
Commentaires	- 22 -
6. TABLEAUX DES FONCTIONS DE POLICE EXERCEES PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS	- 23 -

	A. Portugal	- 23 -
	B. Canada.....	- 25 -
	C. Pays-Bas	- 25 -
	D. Royaume-Uni.....	- 26 -
	E. Italie.....	- 26 -
	F. USA.....	- 26 -
7.	COORDINATION ET COLLABORATION.....	- 26 -
	A. Portugal	- 26 -
	B. Canada	- 27 -
	C. Royaume-Uni.....	- 27 -
	D. Pays-Bas	- 28 -
	E. Italie.....	- 29 -
	F. USA.....	- 29 -
8.	RELATION AVEC LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS ETRANGERS	- 30 -
	A. Portugal	- 30 -
	B. Canada.....	- 31 -
C.	Pays-Bas	- 31 -
	D. Royaume-Uni.....	- 31 -
	E. Italie.....	- 31 -
	F. USA.....	- 31 -
9.	MOYENS LEGAUX OCTROYES AUX SERVICES DE RENSEIGNEMENTS POUR L'EXERCICE DE LEURS COMPETENCES	- 32 -
	A. Portugal	- 32 -
	B. Canada.....	- 32 -
	C. Pays-Bas	- 33 -
	D. Royaume-Uni.....	- 34 -
	E. Italie.....	- 34 -
	F. USA.....	- 35 -

CHAPITRE 2 : LES NORMES ET LES DIRECTIVES INTERNES DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS..... - 36 -

1.	INTRODUCTION.....	- 36 -
	A. Fondement légal de l'étude.	- 36 -
	B. Traitement de ces directives par le Comité et objectifs de l'étude.	- 36 -
	C. Inventaire des normes et directives internes applicables aux services de renseignements.	- 37 -
2.	ANALYSE.....	- 38 -
	A. La définition des missions et du fonctionnement des services de renseignements dans le cadre légal et réglementaire	- 38 -
	1. Les normes internationales.	- 39 -
	2. Les normes légales	- 40 -
	3. Les arrêtés royaux.	- 41 -

4.	Les normes gouvernementales ou ministérielles.....	- 44 -
5.	Autres directives générales.....	- 48 -
6.	Les directives internes aux services de renseignements proprement dites.....	- 49 -
B.	Forme, élaboration et diffusion des directives internes des services de renseignements.....	- 53 -
1.	Forme et dénomination.....	- 53 -
2.	Objets, nombre et auteurs.....	- 54 -
3.	Destinataires et modes de transmission.....	- 55 -
4.	Mise à jour des documents, évolution.....	- 55 -
5.	Les tendances depuis le 1er janvier 1994.....	- 56 -
C.	Conclusions et recommandations.....	- 56 -
1.	Sur la définition des missions des services de renseignements.....	- 56 -
2.	Sur la forme, l'élaboration et la diffusion des directives internes des services de renseignements.....	- 59 -

CHAPITRE 3 : ANALYSE ET REMARQUES SUR LA NOTE D'ORIENTATION
GOVERNEMENTALE SUR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS.
..... - 60 -

INTRODUCTION.....	- 60 -
1.	LA POLITIQUE DU RENSEIGNEMENT ET LA COORDINATION..... - 60 -
A.	Considérations générales..... - 60 -
B.	Le Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité..... - 61 -
C.	Le Collège du renseignement et de la sécurité..... - 63 -
2.	L'AUTORITE SUR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS..... - 66 -
A.	L'autorité des ministres de la Justice et de la Défense nationale... - 66 -
B.	Les relations des services de renseignements avec les départements de l'Intérieur et des Affaires étrangères..... - 66 -
C.	L'objet de la collaboration ou de la réquisition..... - 66 -
D.	La mise en oeuvre de la collaboration..... - 67 -
3.	LES MISSIONS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS - 70 -
A.	Remarques préalables..... - 70 -
B.	La mission générale de la Sûreté de l'Etat..... - 70 -
C.	La nécessité d'une réserve en vue de garantir l'exercice des libertés constitutionnelles..... - 80 -
D.	Les missions particulières de la Sûreté de l'Etat..... - 80 -
E.	La mission générale de renseignement du SGR..... - 80 -
F.	La mission de sécurité militaire du S.G.R..... - 82 -
G.	L'exécution des enquêtes de sécurité..... - 82 -
H.	Les intérêts de la Belgique et la sécurité des citoyens belges à l'étranger..... - 82 -
4.	LES METHODES DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS - 83 -
A.	Considérations générales..... - 83 -
B.	Les interceptions de communications privées..... - 84 -
D.	L'interception de rayonnements électromagnétiques par le S.G.R..... - 85 -
D.	Les rapports avec les autres services publics..... - 86 -

E.	Le secret des sources - les informateurs.....	- 86 -
5.	CONCLUSIONS ET RECAPITULATION DE NOS PROPOSITIONS	- 88 -
A.	La politique du renseignement et la coordination	- 88 -
B.	L'autorité sur les services de renseignements.....	- 89 -
C.	Les missions	- 90 -
D.	Les méthodes.....	- 91 -
	Notes exprimant les avis divergents sur une partie du rapport annuel d'activités se rapportant à l'analyse et aux remarques au sujet de la note d'orientation du gouvernement datée du 13 décembre 1993 sur les services de renseignements	- 92 -
1.	Note de deux membres.....	- 92 -
A.	Introduction.....	- 92 -
B.	La politique du renseignement et la coordination	- 92 -
C.	Les relations entre les services de renseignements, le département de l'Intérieur et le département des Affaires Etrangères.....	- 93 -
D.	Les missions	- 94 -
E.	Les méthodes	- 95 -
F.	Les rapports avec les autres services publics	- 95 -
G.	La protection des sources	- 95 -
2.	Note d'un membre	- 95 -
<u>CHAPITRE 4 :</u>	LES BUDGETS DE LA SURETE DE L'ETAT ET DU S.G.R.....	- 96 -
	BUDGET DE LA SURETE DE L'ETAT	- 96 -
1.	Généralités	- 96 -
2.	Etablissement	- 96 -
3.	Gestion	- 96 -
4.	Contrôle.....	- 97 -
	BUDGET DU SGR.....	- 98 -
1.	Généralités	- 98 -
2.	Etablissement du budget "équipement"	- 98 -
3.	Etablissement du budget "documentation".....	- 98 -
4.	Gestion du poste "équipement"	- 99 -
5.	Gestion du poste "documentation".....	- 99 -
6.	Contrôle.....	- 99 -
	CONCLUSIONS SUR L'ETUDE DES BUDGETS DE LA SÛRETE DE L'ETAT ET DU S.G.R.....	- 101 -
	TITRE II : LES ENQUÊTES DE CONTROLE.....	- 102 -
<u>CHAPITRE 1 :</u>	<u>CHOIX DES PRIORITES</u>	- 102 -
	LES ENQUETES	- 102 -

CHAPITRE 2 :	<u>OBJECTIFS - DEROULEMENTS ET CONCLUSIONS</u>	- 103 -
1.	Rapport de l'enquête menée sur la sécurité des systèmes d'information.....	- 103 -
2.	Rapport concernant les certificats de sécurité.....	- 112 -
3.	Enquête sur le déménagement de la Sûreté de l'Etat.....	- 138 -
4.	Rapport de l'enquête de contrôle sur l'exploitation d'un renseignement fourni par un informateur au S.G.R.....	- 140 -
5.	Les sectes	- 143 -
6.	Enquêtes "B" et "L"	- 146 -

TITRE III : LA COORDINATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS 148

TITRE IV : CONTACTS ET INFORMATIONS DU COMITE - 150 -

CHAPITRE 1 :	<u>AUTORITES PARLEMENTAIRES, MINISTERIELLES ET JUDICIAIRES</u>	- 150 -
1.	Les autorités parlementaires	- 150 -
2.	Les Ministres responsables	- 150 -
3.	Les autorités judiciaires.....	- 150 -

CHAPITRE 2 :	<u>LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS NATIONAUX</u>	-151-
1.	LA SURETE DE L'ETAT.....	- 151 -
	A. Les réseaux internationaux de télécommunication	- 151 -
	B. Les contacts internationaux.....	- 151 -
	a. Le cadre des accords de coopération.....	- 151 -
	b. Les accords de coopération.....	- 152 -
	c. Un réseau de bureau de liaison (bdl) a été créé.....	- 152 -
	d. La coopération informelle.....	- 152 -
	C. Officiers de liaison - Sûreté de l'Etat	- 153 -
	Ministère des Affaires Etrangères.....	- 153 -
	Ministère de l'Intérieur.....	- 154 -
2.	LE S.G.R.	- 154 -
3.	LA SECURITE NUCLEAIRE.....	- 154 -
	A. Le transfert des dossiers de la Sécurité Nucléaire.....	- 155 -
	B. Le personnel chargé d'accompagner les inspecteurs de l'A.I.E.A.	- 156 -

C. Autres problèmes de personnel.....	- 156 -
D. Qualité d'officier de police judiciaire.....	- 156 -
D. Le transfert des autres compétences du Directeur de la Sécurité nucléaire.....	- 157 -
F. Autres compétences.....	- 158 -

CHAPITRE 3 : **LES AUTRES ORGANES DE CONTROLE DES SERVICES DE
RENSEIGNEMENTS**..... - 159 -

1. LE CANADA.....	- 159 -
A. Système de contrôle.....	- 159 -
B. Composition du CSARS.....	- 159 -
C. Nombre de réunions.....	- 159 -
D. Missions et méthodes de travail du CSARS.....	- 159 -
E. Relations du CSARS avec le pouvoir exécutif et judiciaire.....	- 160 -
2. LES PAYS-BAS.....	- 160 -
La " Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit de Tweede Kamer".....	- 160 -
A. Système de contrôle.....	- 160 -
B. Composition de la Commission.....	- 161 -
C. Nombre de réunions.....	- 161 -
D. Objectifs et méthodes de travail.....	- 161 -

CHAPITRE 4 : **LES AUTRES AUTORITES**..... - 162 -

1. LES RELATIONS DU COMITE AVEC LA COMMISSION DE LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE.....	- 162 -
a. La réunion du 24 novembre 1994.....	- 162 -
b. La réunion du 30 novembre 1994.....	- 163 -
2. PROFESSEUR PETERMANN.....	- 164 -
3. VISITE A L'OTAN.....	- 164 -
4. LES RELATIONS DU COMITE AVEC LES AMBASSADES BELGES A L'ETRANGER.....	- 165 -
5. LES RELATIONS DU COMITE AVEC LE C.T.I.F.	- 166 -
6. SCHENGEN-SIRENE.....	- 166 -

CHAPITRE 5 : **CONGRES - VARSOVIE**..... - 168 -

TITRE V : EVOLUTION DU COMITE..... - 172 -

CHAPITRE 1 : **LE FONCTIONNEMENT DU COMITE**..... - 172 -

1.	La période transitoire	- 172 -
2.	La modification de la composition du Comité.....	- 173 -
3.	Les réunions du Comité.....	- 174 -
4.	Les réunions avec le Comité permanent P.	- 174 -
<u>CHAPITRE 2 :</u>	<u>PERSONNEL ET INFRASTRUCTURE</u>	- 176 -
1.	Recrutement du personnel	- 176 -
2.	Documentation - Informatique - Classement.....	- 177 -
3.	Utilisation des armes par les membres du service d'enquêtes.....	- 177 -
4.	L'accès au registre national en ce qui concerne le comité R et le service d'enquêtes.....	- 178 -
<u>CHAPITRE 3 :</u>	<u>LES MOYENS FINANCIERS</u>	- 179 -

AVANT PROPOS

"Un secret a toujours la forme d'une oreille"

Jean Cocteau

"Le Rappel à l'ordre", édition Stock.

1. Définition du contrôle

Le comité R exerce, en application de la loi organique du 18 juillet 1991, le contrôle externe des services de renseignements. Il fait rapport au Parlement sur ce que les services de renseignements sont et il fait des recommandations utiles sur ce qu'ils devraient être.

Le contrôle se fait à l'instar de la Commission bancaire et financière, organisme extérieur aux banques, qui contrôle ces institutions ou encore du réviseur d'entreprise à l'égard des sociétés commerciales.

2. Le travail accompli l'année précédente

Au cours de l'exercice 1993-1994, les travaux du Comité ont été principalement consacrés à entamer un dialogue avec les services de renseignements. Le rapport annuel du 30 juin 1994 répond à une partie des préoccupations exprimées par le Parlement au sujet du fonctionnement des services de renseignements et relate aussi la mise en place du Comité.

3. Objectifs du Comité durant l'exercice 1994-1995

Le Comité s'est fixé durant l'année qui vient de s'écouler deux objectifs. Le premier vise à donner au Parlement des éléments utiles pour légiférer sur les services de renseignements. Le second objectif tend à déterminer, par des études générales et des enquêtes ponctuelles, s'il y a lieu de recommander des modifications visant à améliorer le fonctionnement des services de renseignements.

4. Méthodes utilisées par le Comité

a. Les services de renseignements n'ont pas encore de véritable statut légal.

Le gouvernement prépare un avant projet de loi.

Le Comité s'est penché sur le contenu de la future loi sur les services de renseignements en se basant sur la note d'orientation présentée au gouvernement le 13 décembre 1993 par le groupe de travail chargé de préparer un avant-projet de loi relatif aux services de renseignements.

Il a estimé souhaitable, pour ce faire, d'étudier certaines législations étrangères sur le sujet et d'en faire une approche critique.

Des recommandations visant à améliorer le fonctionnement des services de renseignements supposent une critique de leurs moyens, de leurs méthodes et de leurs missions.

b. Le Comité R a mis l'année écoulée à profit pour entamer des études générales sur les services à contrôler.

1. Le Comité a prié la Sûreté de l'Etat et le S.G.R. de lui transmettre chacun leur budget. Le Comité s'est plus particulièrement attaché à l'examen des fonds spéciaux de la Sûreté de l'Etat et du S.G.R..

2. La loi du 18 juillet 1991 prévoit que le Comité enquête sur les règlements et directives internes des services de renseignements ainsi que sur tous les documents qui règlent le comportement de leurs membres. Cette mission est une des plus importantes du Comité dans la mesure où elle lui permet d'exercer un contrôle sur l'éthique des activités des services de renseignements. L'analyse menée par le Comité sur les normes et directives internes applicables aux services de renseignements met en évidence les lacunes à combler en la matière. D'après cette analyse, il semble que la restructuration interne de la Sûreté de l'Etat est commencée.
 3. Par ailleurs, le Comité a également examiné la façon dont les services de renseignements collaborent entre eux et coordonnent leurs activités.
- c. Les 9 enquêtes de contrôle ouvertes d'initiative par le Comité ont également permis d'appréhender dans des cas concrets le fonctionnement des services de renseignements. Les enquêtes répondant à certaines préoccupations du Parlement, ont porté sur les certificats de sécurité, le déménagement de la Sûreté de l'Etat, les informateurs, la protection des personnes, la destruction des documents, l'exploitation d'un renseignement fourni par un informateur au S.G.R., le Ruanda et les sectes. Le Comité a également ouvert une enquête d'intérêt général portant sur la sécurité des systèmes d'information et le recours au chiffrement. Les conclusions de ces enquêtes démontrent la nécessité d'un contrôle externe des services de renseignements dont l'efficacité peut être améliorée.
 - d. Trois enquêtes de contrôle ont été ouvertes sur plaintes de particuliers. Le Comité est en effet à la disposition des citoyens en vue de protéger les droits que la Constitution et la loi leur confèrent conformément à l'article 1er de la loi organique du contrôle des services de police et de renseignements.
 - e. Ni le Parlement, ni les Ministres concernés n'ont encore requis le Comité d'ouvrir des enquêtes.

5. Les relations du Comité avec les services de renseignements

Dans l'exécution de ses missions, le Comité s'est voulu à l'écoute des services contrôlés. Il a estimé que la souplesse devait présider à ses rapports avec les membres de la Sûreté de l'Etat et du Service Général du Renseignement. Le Comité a voulu, enfin, traiter les dossiers avec rigueur.

6. Le Comité, comme toute jeune institution, connaît des difficultés. La déclaration gouvernementale de juin 1995 prévoit une évaluation des Comités P et R.

TITRE I : LES ETUDES

INTRODUCTION

Durant sa première année d'activité, le Comité, a tenu une quarantaine de réunions dans le but de s'informer de la manière la plus complète possible sur le fonctionnement des services de renseignements.

Ces briefings donnés par les services ont permis au Comité de se constituer une documentation de base.

Lors de l'année qui vient de s'écouler, le Comité a estimé de son devoir de poursuivre ses investigations concernant le fonctionnement des services de renseignements.

Il a donc prié l'Administration de la Sûreté de l'Etat ainsi que le Service Général du Renseignement du Ministère de la Défense Nationale de lui faire parvenir leur budget ainsi que les notes et circulaires adressées à leur personnel tant statutaire que contractuel.

Par ailleurs le Comité a relevé dans son rapport annuel précédent le climat d'incertitude régnant au sein des services résultant de l'absence d'un texte légal reconnaissant, tant leur existence que leurs missions.

Le Comité a décidé lors de sa réunion du 7 février 1995 que le présent rapport devait de façon prioritaire mentionner l'étude comparative des textes légaux existants dans certains pays de régime démocratique et faire des recommandations précises au pouvoir législatif sur les grandes lignes d'un texte légal belge portant sur les services de renseignements.

Ces quatre études peuvent être résumées comme suit :

1. Etude comparative de certaines législations étrangères sur les services de renseignements.
2. Les normes et directives internes des services de renseignements.
3. Analyse et remarques concernant la note d'orientation du gouvernement au sujet des services des renseignements.
4. Les budgets de la Sûreté de l'Etat et du SGR.

CHAPITRE 1 : ETUDE COMPARATIVE DE CERTAINES LEGISLATIONS ETRANGERES SUR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

1. INTRODUCTION¹

La loi du 18 juillet 1991 institue un contrôle externe sur les services de renseignements. Ni la Sûreté de l'Etat, ni les Services de Renseignements Militaires n'ont cependant de statut légal.

Le Ministre de la Justice a déclaré le 20 janvier 1993 à la Commission de la Justice: " *Il n'est pas question de démanteler la Sûreté de l'Etat... Le plan de la Pentecôte prévoit tout d'abord que les tâches de la Sûreté de l'Etat doivent être définies en vertu d'une loi que le gouvernement doit évidemment déposer... L'avant-projet de loi doit être rédigé dans les plus brefs délais...*"²

C'est pour cette raison, qui a d'ailleurs été mentionnée dans le rapport annuel précédent mais qui n'a rien perdu de son actualité, que le Comité s'attendait à ce qu'un projet de loi sur les services de renseignements soit déposé au Parlement. Cette absence de législation sur les services de renseignements complique non seulement leur fonctionnement mais aussi leur contrôle démocratique.

Le Comité s'est préparé à devoir rendre rapidement un avis. A cet effet, il a notamment effectué une étude comparative des législations applicables aux services de renseignements de certains pays, et ce, sur base des textes légaux mis à sa disposition. Le Comité a aussi consulté la littérature spécialisée. Il est conscient du fait que l'étude des textes légaux est insuffisante pour disposer d'une image complète du fonctionnement de ces services de renseignements. Les échanges d'idées avec les responsables de ces services doivent donc être approfondis.

Les activités de renseignements et de sûreté sont par essence internationales. Plus que jamais, les menaces ignorent les frontières. Il n'est pas pensable de décrire les tâches et les méthodes des services de renseignements en ce qui concerne par exemple le terrorisme, le sabotage et l'espionnage, sans confronter la législation nationale aux législations étrangères, aux conventions internationales et aux arrêts des cours internationales.

Lors d'une conférence, Stella Remington a posé la question suivante : *"Is it possible for a security Service operating in secret to be compatible with a free society ? Yes it is. A service such as mine properly overseen and controlled - as we are - does not conflict with democracy - it strengthens it. We are an important plank in the defence of our civil liberties and basic values ... our role is to safeguard the survival and well-being of the State, against those threats which are substantial, coverly organised and purposeful"*.³

A. Historique de la Sûreté de l'Etat

¹ Les polices en Belgique - L. Van Outrive pp. 43 - 46/75 -76/111 -114/162 - 170/23 - 236. De Belgische diensten staatsveiligheid, reglementering en toezicht misschien - W. Suys pp. 9-34.
Sire, ik ben ongerust - L. Van Outrive - Y. Cartuyfels, P. Ponsaers - pp 51, 120, 172, 190

² Ch. Représ. de Belgique - 48^e Législat. SO 1992-1993-COM 20.01.93

³ Stella Remington - Security and democracy is there a conflict ? 1994 The Richard Dimpleby Lecture

La fonction d'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat est considérée en 1830 comme une charge temporaire ; elle fut cependant maintenue en 1831. Au début, elle n'était rattachée à aucun ministère ; par la suite elle fut placée sous le contrôle du ministre de l'Intérieur, puis de celui de la Justice. Le nouvel Etat belge était d'avis qu'un service (secret) était nécessaire à la sécurité publique. Les compétences de ce service étaient très larges.

La Constitution de 1831 ne prévoyait pourtant pas la mise en place d'un organe chargé de la Sûreté de l'Etat.

Les services de renseignements comme instrument politique ?

La première mission de la Sûreté de l'Etat s'inscrivait dans le cadre de la consolidation du jeune Etat issu de la Révolution belge. La Belgique était encore trop fragile et les nombreux réfugiés politiques issus des mouvements révolutionnaires de la fin du 19ème siècle étaient un sujet de préoccupations.

La fonction principale de la Sûreté publique concernait donc en premier lieu le contrôle des étrangers. Tout danger extérieur, de quelque nature que ce soit (réfugiés politiques ou économiques, criminels, agitateurs,...) devait être surveillé. Après les troubles de 1840 en France, une collaboration étroite s'est mise en place avec la police parisienne dans le but de pouvoir mieux identifier les figures-clés de l'agitation politique et sociale.

A la montée du socialisme et des troubles sociaux qui s'en suivirent, l'attention de notre service de Sûreté se concentra sur ces événements.

Après la fondation du Parti Ouvrier Belge et l'introduction du vote plural, ce sont les groupes anarchistes qui furent suivis. La collaboration avec les services anglais, français et russes s'est alors développée.

On connaît peu de choses des activités de la Sûreté de l'Etat pendant la première guerre mondiale. Entre 1918 et 1940, le mouvement communiste fut surtout suivi, mais des renseignements furent aussi recueillis sur les mouvements nationalistes flamands.

A l'approche de la deuxième guerre mondiale, une partie de l'administration de la Sûreté de l'Etat fut transférée du Ministère de la Justice au Ministère de la Défense nationale. La Sûreté de l'Etat fut ainsi amenée à s'occuper aussi de contre-espionnage.

Le 19 novembre 1940 le Conseil des Ministres transfère la direction de la Sûreté de l'Etat vers le Ministère de la Justice.

Après la deuxième guerre mondiale, l'attention de la Sûreté de l'Etat s'est portée autant sur l'extrême gauche que sur l'extrême droite, pour s'élargir progressivement au contre-espionnage, à la subversion, au terrorisme, etc...

La réorientation des missions de la Sûreté de l'Etat est à l'ordre du jour depuis la chute du mur de Berlin.

L'absence de cadre légal confère à la Sûreté de l'Etat une très grande autonomie. Le fonctionnement du service est réglé par des arrêtés ministériels et des circulaires internes. L'Arrêté Royal du 25 novembre 1890 relatif à l'organisation du Ministère de la Justice mentionne la Sûreté de l'Etat.

En 1972, l'Administrateur Directeur général CAEYMAEX a ainsi défini les tâches de la Sûreté Publique :

"La Sûreté de l'Etat est à la disposition des pouvoirs publics pour les renseigner sur tout ce qui peut les intéresser du point de vue d'une subversivité concertée ou individuelle, belge ou étranger, sur le plan politique, social, économique, etc. Elle collabore au bon fonctionnement des institutions en informant, spontanément ou sur demande, le gouvernement ou ses organes qualifiés sur les mouvements subversifs et sur les individus dont l'action est dangereuse ou nuisible pour la Sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat ou capable de nuire à nos bonnes relations avec des pays étrangers".

Pour ce qui est de la lutte contre la subversion extérieure : *" Des réseaux se préoccupent non seulement d'espionnage mais aussi de sabotage, d'ingérence et d'insurrection dont l'objectif est de compromettre, au moment choisi, la sécurité de l'Etat par leur action clandestine. Le sabotage tend à troubler de manière occulte l'ordre normal du processus social. L'action d'ingérence tend à troubler des mécanismes institutionnels en permettant à une puissance étrangère d'intervenir, soit directement soit par une personne interposée, dans la gestion des affaires publiques et partant, dans l'orientation de la politique générale de l'Etat. L'insurrection est le fait de minorités bien organisées s'élevant violemment contre la forme étatique, moyennant un soutien plus ou moins grand de la masse".⁴*

La mission de la Sûreté de l'Etat est donc de surveiller tout ce qui peut être considéré comme un danger pour l'Etat, c'est-à-dire tout ce qui peut déstabiliser de manière illégale le régime. En ce sens, la Sûreté de l'Etat est donc un instrument politique.

B. Historique des services de renseignements militaires

L'Arrêté Royal du 1er avril 1915 (Moniteur belge du 16 au 22 mai 1915) fonde un "Service de Sûreté de l'Armée" pour toute la durée de la guerre. Celui-ci se compose de commissaires et d'inspecteurs qui "exercent au sein de l'armée la compétence d'officiers de police judiciaire, auxiliaires du Procureur du Roi". Ils adressent leurs procès-verbaux soit au Procureur du Roi, soit à l'Auditeur militaire.

Aux alentours de juin 1915, apparaît déjà un manque de personnel. A l'origine, celui-ci provenait du Comité Supérieur de Contrôle et de la Gendarmerie. Par Ordre Général, le Quartier Général lance un appel aux policiers rappelés à l'armée afin de renforcer le cadre du Service de Sûreté de l'Armée.

Le Décret-loi du 16 octobre 1916 (Moniteur belge du 15 au 21 octobre 1916) modifie cette situation :

- a. un "Service de la Sûreté Militaire" est créé en remplacement du "Service de Sûreté de l'Armée" déjà mentionné ;
- b. ce service se compose de commissaires, inspecteurs et agents et est dirigé par un officier qui porte le titre de "Commandant du Service de la Sûreté Militaire". Les commissaires et les

⁴ R.P.D.B., compl. IV, V^o sûreté publique, N^o 14 et 15, p. 622

inspecteurs exercent les compétences de "fonctionnaires de police judiciaire auxiliaires du Procureur du Roi pour la recherche et la constatation d'infractions touchant à la sûreté de l'armée et celle de l'Etat".

- c. le service se compose de deux parties :
 - (1) le Service de la Sûreté Militaire proprement dit
 - (2) le Service de la Sûreté de l'Armée en campagne.

L'Arrêté Royal du 21 septembre 1919 dissout le Service de la Sûreté Militaire ainsi que ses deux sous-sections à la date du 30 septembre 1919. Le même arrêté crée un organisme de sûreté militaire auprès de l'armée d'occupation, avec comme tâche exclusive la sûreté militaire des territoires occupés par les troupes belges.

L'Arrêté Royal du 28 février 1920 crée un service au sein du ministère de la Défense Nationale qui a pour mission : *"le contre-espionnage sous toutes ses formes et la surveillance de groupements subversifs à l'intérieur de l'armée"*. L'effectif se composait en 1920 de dix fonctionnaires civils, dont neuf provenaient de l'ancien Service de Sûreté Militaire et un du Service de Renseignements. Par la suite, ce cadre a été réuni à celui de la Deuxième Direction de l'Etat-Major.

En 1927, des restrictions budgétaires ont eu pour conséquence de réduire le personnel de moitié.

L'Arrêté Royal du 16 mars 1929 supprime la collaboration des civils.

L'Arrêté Royal n° 1724 bis du 27 mai 1937 dispose que l'Etat-Major de l'Armée, renforcé par des fonctionnaires civils et des agents, reprend les compétences ayant trait à la défense du Royaume.

Tenant compte de la mobilisation de l'armée (Arrêté Royal du 26 août 1939) par laquelle le temps de guerre commence le 27 août 1939, l'Arrêté Royal du 8 mars 1940 annonce les mesures suivantes :

- a. une "Direction de la Sûreté de l'Etat" est créée au sein du ministère de la Défense nationale;
- b. sont transférées vers la Défense nationale :
 - (1) la Sûreté de l'Etat ;
 - (2) la Troisième Section de la Deuxième Direction (Service Contrôle, Surveillance des frontières, Inspection des services de police aux frontières).
- c. cette nouvelle attribution de compétence reste valable "jusqu'au jour où l'armée est ramenée sur pied de paix".

Un Arrêté du 19 novembre 1940 du Conseil des Ministres réuni à Londres transfère provisoirement cette direction au Ministère de la Justice.

Cette organisation a fonctionné avec des moyens limités à Londres, pendant la deuxième guerre mondiale. Le "Service Général des Agents de Renseignements et d'Action" (SGARA) travaille sous les ordres du "Special Operations Executive" (SOE) à des missions de renseignements en infiltrant entre autres des agents en Belgique occupée.

Par arrêté du Régent du 20 janvier 1945, la Direction de la Sûreté de l'Etat est de nouveau transférée vers le Ministère de la Défense Nationale et ce, jusqu'au retour sur pied de paix de l'armée.

La levée de l'état de siège (Arrêté du Régent du 12 décembre 1945) provoque à nouveau le transfert de la Sûreté de l'Etat vers le Ministère de la Justice (Arrêté du Régent du 3 juillet 1946 - Moniteur belge du 10 juillet 1946).

L'arrêté du Régent du 23 février 1947 confie à l'Etat-Major les compétences suivantes avec effet rétroactif au 20 juillet 1946 :

- a. les renseignements militaires ;
- b. le contre-espionnage militaire ;
- c. l'exploitation des rapports des attachés militaires et d'autres officiers belges à l'étranger.

Le 15 juin 1949, l'armée est remise sur pied de paix.

Jusque dans les années 60, les compétences du service de renseignements et de la sûreté militaires se basent sur l'Arrêté Royal du 27 mai 1937 et sur l'arrêté du Régent du 23 février 1947.

L'Arrêté Royal n° 9705 du 3 décembre 1963 déterminant la structure générale du Ministère de la Défense Nationale et des Forces Armées, dispose en son article 23, § 2b, que le chef de l'Etat-Major est entre autres responsable de la recherche, de l'exploitation et de la diffusion du renseignement ainsi que de l'application des règles de la sûreté militaire et du contre-espionnage.

En 1964, le Service Général des Renseignements et de la Sûreté (SGR) est restructuré et rattaché à l'Etat-Major. Le SGR se compose alors du SDRA (Sûreté), du SDRI (Renseignements), du SDRC (Finances) et du CDH (Historique).

L'Arrêté Royal n° 15174 du 8 octobre 1964 dispose à l'article 17, § 5 que le chef du Service Général du Renseignement est chargé de la sûreté militaire et industrielle, ainsi que des relations avec d'autres départements sur le plan des renseignements, de la sûreté et du chiffrement.

L'Arrêté Royal du 3 décembre 1963 a connu plusieurs adaptations.

L'Arrêté Royal du 18 décembre 1989 portant organisation de l'Etat-Major général modifié par l'Arrêté Royal du 5 mars 1992 (Moniteur belge du 19 mars 1992) décrit à l'article 14 les missions actuelles du SGR :

- a) de la recherche, de l'exploitation et de la diffusion du renseignement
- b) de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection du secret et au maintien de la sécurité militaire, y compris le chiffrement, d'établir, de diffuser et de contrôler les directives en cette matière
- c) gère les relations avec les autres services de renseignements et de sécurité nationaux et internationaux.
- d) veille au respect des accords internationaux conclus par la Belgique en matière de sécurité.
- e) établit, diffuse et contrôle les prescriptions relatives aux archives et à la documentation historique des forces armées (armée, gendarmerie).

Il convient enfin de mentionner que les services nationaux de renseignements et de sûreté militaires travaillent dans le cadre de l'OTAN. Le personnel se compose de militaires et de fonctionnaires civils ; ceux-ci n'ont aucune compétence judiciaire.

C. Méthode

Le Comité a comparé les lois portugaise, italienne, canadienne, anglaise, néerlandaises et américaine. Vu les difficultés de traduction rencontrées le Comité s'est limité à cette première analyse et cette étude sera poursuivie dans le prochain rapport annuel.

Le Comité remercie le Ministre des Affaires Etrangères pour sa collaboration dans la collecte des textes légaux. Il remercie également Mme Conny Justé de sa collaboration

Commentaires

Au Canada, où les services de renseignements faisaient partie à l'origine de la Police Royale Montée canadienne(R.C.M.P), on a procédé à la scission des services de police d'une part et de renseignements d'autre part.

Dans d'autres pays comme les USA et le Danemark, les services de police remplissent des tâches imparties aux services de renseignements.

Il faudra que le législateur définisse clairement la répartition des tâches et la collaboration avec les services de police.

Le professeur FIJNAUT plaide pour "*une séparation de la recherche criminelle et du travail politique de renseignement...*"⁵

Force est pourtant de constater que les services de renseignements et de police travaillent de plus en plus ensemble. Ce processus compliqué peut être imputé à l'introduction dans la police de nouvelles méthodes d'information et de technologies ainsi qu'au fait que les services de renseignements s'occupent de plus en plus de crime organisé, de corruption, de l'extrême droite, de terrorisme. La police utilise toujours davantage les méthodes jusqu'alors propres aux services de renseignements telles l'intervention active, l'infiltration, la surveillance élargie des communications, le pseudo-achat, les observations, le but principal étant la paralysie de l'organisation visée et de la menace qui en découle.

Aux USA on est parvenu à séparer les missions de nature judiciaire et les missions de renseignements. On y a évité l'ambiguïté et le chevauchement des compétences grâce aux "Attorney General's Guidelines" :

- FBI Reporting on Civil Disorders and Demonstrations Involving a Federal Interest,
- FBI White House Personnel Security and Background Investigations,
- FBI Use of Informants in Domestic Security Organised Crime and other Criminal Investigations.

Les tâches mentionnées ci-dessus demeurent à l'intérieur d'un seul corps, à savoir le FBI, pour autant qu'il y ait un lien avec des "*activities which involve or will involve the violation of federal law*" et des "*civil disorders or demonstrations ... violations of federal law*".⁶

Bien qu'au Canada et aux Pays-Bas il n'y ait qu'un seul service garant à la foi de l'aspect intérieur, et de l'aspect extérieur, la plupart des pays ont fondé des services différents. Il y a des arguments qui plaident pour une séparation des services. Les dangers pour un service de renseignements ou de sûreté orienté vers l'extérieur sont la plupart du temps de longue durée et moins spécifiques que les menaces intérieures.⁷ Un service de renseignements et/ou de sûreté dirigé vers l'extérieur viole parfois les lois de pays étrangers. La tâche d'un service de renseignement et/ou de sûreté orienté vers l'intérieur est de faire respecter la législation intérieure. La possibilité d'abus de pouvoir par la réunion des services est plus grande. Par contre, la réunion des deux tâches au sein d'une même

⁵ Fijnaut - Panopticon - 1989 - De reorganisatie van het politieapparaat

⁶ Ellif J. 196-219 The reforme of the FBI Intelligence Operations

⁷ P. Gill, Security Intelligence and the liberal democratic State, 1994, Frank Cass, London, a.w., 321

organisation peut être utile pour le contre-espionnage, où il est difficile de faire une séparation⁸. La distinction entre l'aspect "civil" et "militaire" existe dans la plupart des pays.

Dans les pays qui ont fait l'objet de l'étude, on a veillé à ce que le danger d'une "police politique", au sens péjoratif du terme, soit évité par l'adoption d'une législation convenable et d'une organisation de contrôle interne et externe.

⁸ P. GILL, *op. cit.*, 207

3. MANDAT GENERAL DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

MANDAT INTERIEUR

<p>1. Portugal (SIS) Serviço de Informações de Segurança</p>	<p><u>Mandat</u> production de l'information</p> <p>nécessaire à l'indépendance nationale, à la sûreté intérieure contre le sabotage, le terrorisme, l'espionnage, d'autres actions pouvant modifier ou détruire l'état de droit constitutionnel (art.2.) <u>Définitions légales</u> <u>Sûreté intérieure</u> (loi 20/87)</p> <p>Protection de la vie et de l'intégrité des personnes, de la paix publique, de l'ordre démocratique, contre le crime organisé avec violence, c'est-à-dire le sabotage, l'espionnage, le terrorisme</p> <p>(art. 1) Cette définition vaut pour chaque service, même pour la police, qui répond à la sûreté intérieure.</p>
<p>2. Canada (SCRS) Service Canadien du Renseignement de Sécurité</p> <p>Un seul et unique service intérieur/extérieur</p>	<p>De la définition de "dangers pour la sûreté de l'Etat", on ne peut déduire qu'indirectement le mandat général du service de renseignements :</p> <p>a) espionnage et sabotage dirigés contre le Canada ou dommageables pour les intérêts du Canada</p> <p>b) activités influencées par l'étranger, à l'intérieur ou en rapport avec le Canada, dommageables pour les intérêts du Canada activités clandestines, frauduleuses ou constituant une menace pour les personnes</p> <p>c) activités à l'intérieur ou en rapport avec le Canada ayant comme but ou avec l'appui de menaces ou l'usage de violence sérieuse contre les personnes ou les propriétés, avec un but politique au Canada ou à l'étranger</p> <p>d) protection du système de gouvernement constitutionnel contre la fragilisation du gouvernement par des actions clandestines ou illégales,</p>

	<p>contre le renversement ultime du gouvernement par la violence</p> <p>(art. 2 CSISA) P.S <u>Influence de l'étranger vaut aussi pour</u> <u>le terrorisme</u> <u>la subversion</u> <u>l'espionnage</u> <u>le sabotage</u></p> <p>On procède à une séparation entre ce qui doit être compris comme danger pour "la sûreté de l'Etat" et les tâches spécifiques du service.</p>
<p>3. Pays-Bas (BVD) Binnenlandse Veiligheidsdienst</p>	<p><u>Mandat</u></p> <p>Pas de mandat général mais une description des tâches spécifiques, à savoir : buts ou activités pouvant être interprétés comme dommageables pour le droit démocratique, la sûreté ou les intérêts vitaux de l'état. <u>La menace pour la sûreté de l'Etat</u> est à déduire des informations rassemblées.</p>
<p>4. Royaume-Uni (Mi5) The Security Service</p>	<p><u>Mandat général</u> comprend :</p> <p>la protection de la sûreté nationale contre la menace d'espionnage, de terrorisme, de sabotage, d'actes d'agents d'autres pays, afin de renverser ou d'affaiblir la démocratie parlementaire par des moyens politiques, industriels ou violents; la protection de la prospérité économique contre les menaces, actes ou plans conçus par des étrangers; peut faire appel au GCHQ, principalement dans l'intérêt de la prospérité économique ou grâce à la prévention ou la découverte de méfaits graves (art. 1, loi 1989).</p>
<p>5. Italie (SISDE) Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica</p>	<p>est garant de :</p> <p>l'information et de la sécurité pour la protection de l'état démocratique, des institutions prévues par la constitution, contre tout qui contrevient à l'état, contre toute forme de subversion.</p> <p>Pas de mandat général. Chaque service dispose de ses compétences propres.</p> <p>Le SISDE est également compétent pour la prise de mesures de sécurité et n'est pas limité à la collecte de renseignements.</p>
<p>6. U.S.A. (FBI) Federal Bureau of Investigation</p>	<p>Aucune définition de ce qu'est la sûreté nationale n'est donnée ce qui peut mener à des abus et donne une très large compétence aux services.</p> <p>Activités subversives * Attorney General Levi :</p>

	<p>"activités" de personnes ou de groupes de personnes qui entraînent (entraîneront) une violence et une violation des lois fédérales avec comme but :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. le renversement du gouvernement des USA ou du gouvernement d'un état 2. une atteinte réelle aux décisions du gouvernement, à savoir tenter d'influencer <ol style="list-style-type: none"> a. le fonctionnement du gouvernement des USA b. le fonctionnement du gouvernement d'un état c. les relations commerciales entre états. <p>* Attorney General Smith : "faits ou circonstances" qui indiquent de manière raisonnable que deux ou plusieurs personnes sont impliquées dans une activité avec la volonté de promouvoir un but social ou politique, en tout ou en partie, par des activités qui entraînent de la violence et une violation du droit pénal aux USA. Un simple soupçon ne suffit pas. Il doit toujours y avoir une base objective présente ainsi que <u>violence et illégalité.</u></p>
--	--

Commentaires : mandat intérieur

Le Portugal a décrit le concept de sûreté intérieure dans une loi particulière, le Canada définit le concept de sûreté nationale de manière indirecte. Aux Pays-Bas aussi, on peut déduire le contenu par les missions des services de renseignements d'une description des tâches spécifiques. L'Angleterre et les USA restent vagues à dessein. Le Home Secretary s'en défend en indiquant que de cette manière, le gouvernement n'excluait rien de ce qui pourrait s'avérer dangereux pour la sûreté nationale⁹. Dans le rapport annuel du commissaire du gouvernement sur les activités du Mi5 on donne en Grande Bretagne une définition de la sûreté nationale c'est-à-dire la défense du Royaume, la politique en matière de défense et d'étrangers et la défense des intérêts vitaux du pays. La définition du mandat intérieur conditionne l'importance du mandat des services de renseignements. L'absence de définition peut mener à des compétences trop larges.

La définition du "mandat" des services de renseignements doit cependant être suffisamment souple pour répondre à une situation politique changeante à l'intérieur et à l'extérieur, mais sa spécificité doit être maintenue pour garantir les droits des citoyens en matière de vie privée, de liberté d'expression et de réunion.

Au Canada, on a pu faire la distinction entre des actes de violence politique qui ne constituent pas une véritable menace pour la sécurité nationale et des actes qui peuvent réellement menacer sur la Sûreté de l'Etat, en posant la condition que "la violence sérieuse" doit être démontrable. La violence sérieuse doit obligatoirement être associée à un but politique¹⁰.

Les activités subversives sans être explicitées, sont mentionnées indirectement par les mots

⁹ P. GILL - Sécurité Intelligence and the liberal democratic State 1994 Fr. Can. London op. cit/99

¹⁰ National Security Surveillance and Accountability in a democratic Society P. Hansk et J.D. Camus; Ed. Y. Blair - Quebec 1989 - 220-221

"protection du système de gouvernement constitutionnel contre l'affaiblissement par la violence" (voir schéma). Bien que la violence soit une condition indispensable, sa définition reste trop vague, ce qui permet de viser beaucoup de monde¹¹.

Le caractère clandestin et illégal des activités d'affaiblissement du système démocratique demeure indispensable pour qu'il y ait menace pour la Sûreté de l'Etat; pour qu'une activité visant le renversement de la démocratie existe, il faut qu'il y ait usage de la violence.

Au Royaume-Uni, le concept d'activités subversives inclut des activités politiques et industrielles par ailleurs pacifiques et légales. Le Ministre de l'Intérieur a refusé de définir la "démocratie parlementaire". Celle-ci peut en effet se limiter au droit de vote et à "l'obéissance", de sorte que la désobéissance civile peut être considérée comme activité subversive.

De la même manière au Canada, on utilise le terme "affaiblir", qui n'implique pas de conditions contraignantes concernant le caractère immédiat ou direct des faits¹².

Le Ministre de l'Intérieur de l'époque a confirmé en 1989 que le mot "subversif" ne désignait pas les personnes qui :

- ont des idées ayant trait à la structure et l'organisation du parlement ;
- sont impliquées dans des plans ayant pour but de modifier les pratiques industrielles dans le pays ou de négocier des accords en tant que membres d'un syndicat ;
- essaient de critiquer ou de modifier la politique du gouvernement en ce qui concerne la défense, l'emploi et le travail, les affaires étrangères, etc.

De cette définition, il ressort que l'illégalité n'est pas une condition contraignante et que la violence n'est qu'une variante possible¹³ ce qui est en contradiction avec les textes portugais et canadien, où la violence et l'illégalité font plus ou moins office de conditions nécessaires.

Dans la loi anglaise intitulée, et qui ne concerne pas les services de renseignements, la "Prevention of Terrorism Act" se trouve une définition du terrorisme, c'est à dire :

*" L'emploi de la violence à objectif politique dans le but d'effrayer le public ou une partie de celui-ci."*¹⁴

La protection de la prospérité économique n'est visée comme telle dans aucune loi. La menace doit bien provenir de l'étranger.

La lutte contre le blanchiment de l'argent et le trafic de la drogue fait également partie des missions du Mi5.¹⁵

Il est à remarquer que les actes commis par des agents de puissances étrangères sont explicitement mentionnés dans le mandat.

Le Portugal pose comme principe que la violence et l'illégalité sont nécessaires mais uniquement en ce qui concerne la criminalité très organisée et violente. Dans la loi sur la sûreté intérieure, ni l'illégalité, ni la violence ne sont requises, mais la définition est d'application pour tous les services en fonction dans le secteur de la sûreté intérieure quelque soit le service qui le traite.

¹¹ P. GILL op. cit. 107-111

¹² P. Birkinshaw, Reforming the secret State, Open University Press, Milton Keynes Philadelphia, 1190, op.cit.,37-38

¹³ P. GILL, op.cit., 119-123

¹⁴ P. GILL, op.cit. 124

¹⁵ The Central Intelligence Machinery, deuxième publication officielle sur les services de renseignements, 01/08/1993/27

La compétence octroyée au service de renseignements portugais en matière de criminalité organisée exclut ipso facto la "petite criminalité".

Dans le décret-loi sur la sûreté intérieure au Portugal, on mentionne le sabotage, l'espionnage et le terrorisme sans explication supplémentaire. Seules les activités subversives sont expliquées plus en détail (schéma).

Commentaire général

Le mandat des services de renseignements est d'abord de collecter des informations.

En Italie, ce mandat inclut aussi la prise de mesures en rapport avec la "sécurité".

Tous ne partagent pas l'avis selon lequel les services de renseignements et de sûreté doivent être chargés du crime organisé. Certains pensent que cela doit rester une mission de police.

En tout état de cause, il est absolument nécessaire d'avoir une définition de ce que l'on entend par "crime organisé".

Les deux principales caractéristiques de la "subversion" sont la violence et l'illégalité.

MANDAT EXTERIEUR

<p>1. Portugal Serviço de Informações Estrategicas de Defesa (SIED)</p>	<p><u>Mandat</u> Production de l'information nécessaire pour garantir l'indépendance nationale, la sûreté extérieure (art.2)</p>
<p>2. Canada Un seul et unique service intérieur/extérieur (SCRS)</p>	<p>voir schéma mandat intérieur</p>
<p>3. Pays-Bas Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD)</p>	<p>Supprimé et compétences contenues dans le mandat intérieur</p>
<p>4. Royaume-Uni Secret Intelligence Service (MI6)</p>	<p>SIS Objectif : rassembler et fournir les informations ayant trait aux actes et intentions de personnes extérieures au R.U. autres tâches ayant trait aux actes et intentions de ces personnes En cas de danger pour la sûreté nationale, surtout pour la défense et la politique étrangère pour la prospérité économique du R.U. En cas d'appui à la prévention ou la découverte de crimes sérieux (art 1) GCHQ Objectif : a. observer et interférer avec des émissions électromagnétiques, acoustiques et autres et avec tout moyen que ces émissions produisent obtenir et fournir des informations ou en rapport avec ces émissions ou ce matériel crypté b. pour tout ce qui concerne : les langues, en ce compris la terminologie utilisée pour des tâches techniques la cryptographie et autres tâches ayant trait à la protection de l'information ou d'autre matériel, conseiller et assister - l'armée du R.U. - le gouvernement du R.U. - le département d'Irlande du Nord - toute autre organisation déterminée pour ces objet définis dans cet article (art 3). Quand c'est exigé par : - l'intérêt de la sûreté nationale, surtout en ce qui concerne la protection de la politique extérieure - la prospérité économique du R.U. suite aux actes ou intentions de personnes extérieures au R.U. Le mandat du GCHQ est moins général.Ce service a une fonction d'assistance technique.</p>

	Le GCHQ est surtout l'organe de travail du Mi6 mais peut assister les services de renseignements militaires et le Mi5, ce dernier pour ce qui touche à la protection économique.
5. Italie	Pas de service spécifique fondé par la loi
6. USA Central Intelligence Agency (CIA)	renseignements intérieurs informations concernant : les compétences les intentions les activités de gouvernements étrangers d'organisations étrangères d'étrangers <u>contre-renseignements</u> collecte d'informations + activités concernant la protection contre l'espionnage d'autres activités de renseignements le sabotage les meurtres par ou pour des gouvernements étrangers des organisations des étrangers

MANDAT MILITAIRE

<p>1. Portugal Serviço de informações Militares (SIM)</p>	<p>Mandat Coordination des renseignements contre- renseignements produits par les autres unités militaires concernant: le fonctionnement du Département de la Défense la garantie de la sûreté militaire l'accomplissement de tâches légales (art 1)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p>traitement des instructions concernant la coordination technique (art 5,3)</p> <p>Définitions Le mandat concernant les renseignements militaires est à trouver dans la définition de la sûreté militaire :</p> <p>production de renseignements toujours en rapport avec l'armée: concernant les activités en matière</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'espionnage - de terrorisme - de sabotage - de sape - de sûreté <p>+ contre-informations et mesures de sécurité (article 3.1)</p> <p>Définition d'activité de sape actions contre les principes fondateurs des forces armées e.a. l'honnêteté l'autonomie l'indépendance (art 3,2)</p>
<p>2. Canada Service Canadien du Renseignement et de Sécurité (SCRS)</p>	<p>Un seul service pour tous les aspects légalement prévus.</p>
<p>3. Pays-Bas Militaire Inlichtingendienst (MID)</p>	<p>La tâche d'information concerne la collecte de renseignements sur la création d'une armée , d'une autre puissance, renseignements nécessaires à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à un usage juste et efficace de l'armée néerlandaise - à la prise de mesures visant : <ul style="list-style-type: none"> * à prévenir des activités ayant comme but d'attenter à la sûreté et à la préparation de l'armée néerlandaise * à la sécurité de données concernant l'armée, là où le secret est nécessaire * à promouvoir un bon déroulement de la

	<p>mobilisation et de la concentration des forces de combat. (art 9)</p>
<p>4. Royaume-Uni Defende Intelligence Staff (DIS)</p>	<p>voir tableau 1 Peut faire appel au GCHQ (art 5 bis de la loi) principalement quand l'intérêt de la sûreté et de la défense nationale ou la politique étrangère du R.U. l'exigent.</p>
<p>5. Italie Servizio per le informazioni e la Sicurezza Militare (SISMI)</p>	<p>veille à : l'information et la sécurité nécessaires à la défense militaire de l'indépendance et des frontières contre tout danger, menace, agression + veille au : contre-espionnage à l'intérieur des critères repris plus haut (art 4).</p>
<p>6. USA Central Intellingence Agency (CIA)</p>	<p>Il n'existe pas de mandat général ni de définitions générales concernant les renseignements militaires. Seules les tâches spécifiques sont mentionnées, mais même de celles-ci il est impossible de déduire ce qui appartient à la sûreté militaire et/ou renseignements.</p>

Commentaire sur le mandat militaire

Nous n'avons pas trouvé de définitions des termes "renseignements stratégiques" ni des "renseignements tactiques" dans les textes étudiés.

REMARQUES

Le cadre légal de la plupart des services de renseignements d'Europe de l'Ouest se caractérise par l'évolution de leur rôle traditionnel jusqu'à la chute du mur de Berlin, à savoir le contre-espionnage et les activités contre-subversives, vers un rôle moderne de prévention.

On peut en distinguer les tendances suivantes :

1. Les renseignements économiques deviennent de plus en plus importants.
2. Les migrations massives et non-contrôlées sont considérées comme une menace par différents pays occidentaux.
3. La prolifération d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques et la technologie nucléaire sont aussi des sujets à suivre. Ces dix-huit derniers mois, on trouvait dans différents pays d'Europe de l'Ouest du matériel nucléaire en vente.
4. Un autre centre d'intérêt est la protection des infrastructures civiles, vitales mais fragiles, comme par exemple les installations nucléaires, les systèmes d'ordinateurs et de communication et les moyens de transport.
5. Les services de renseignements participent de plus en plus à la collecte et l'analyse d'informations concernant le crime organisé, pour autant que celui-ci constitue une menace pour le fonctionnement et la prise de décisions des institutions démocratiques.

On constate que le crime organisé commence à avoir un impact de plus en plus grand sur la vie politique des pays. L'identification de personnes occupant des fonctions où la corruption est possible est donc capitale.

6. Le fondamentalisme, le nationalisme extrême, l'extrême gauche et l'extrême droite ainsi que le terrorisme et les sectes continuent à attirer l'attention des services de renseignements. On considère l'extrémisme en général comme une menace prioritaire.¹⁶

Pour un service de renseignements, un mandat légal avec des concepts trop ambigus peut s'avérer dangereux pour les libertés démocratiques.

4. EXECUTION DU MANDAT

A. PORTUGAL

Le législateur portugais a confié séparément aux différents services de renseignements, ce qui touche à la collaboration et à la coordination. La mission du SIED consiste en l'amélioration de cette collaboration et de cette coordination entre les différents services.

Le SIS se concentre sur la collaboration et la coordination avec les autres services, comme la police par exemple. Le SIM est compétent pour le traitement des instructions de la Commission Technique en matière de coordination technique en relation avec les différents services.

Le Haut Conseil des renseignements joue un rôle dirigeant au SIS. Au SIED, ce rôle est dévolu au Premier ministre.

Le devoir de rapporter l'information aux autres services est déterminé par le Premier ministre.

Le SIS ne peut faire rapport qu'aux services et organismes prévus par la loi.

Il est essentiel que le SIM puisse seul, en tant que service de renseignements, développer activement des " activités telles que le contre-espionnage et les mesures de sécurité". La tâche du SIED et du SIS se limite à recueillir des renseignements.

On accorde moins d'attention aux tâches spécifiques du SIM, parce qu'il constitue un département du Ministère de la Défense Nationale. Des unités de l'armée prennent les renseignements militaires de sorte que le SIM ne joue qu'un rôle centralisateur.

B. CANADA

L'article 12 de la loi sur le service de renseignements canadien détermine comme mission obligatoire et principale la collecte, l'analyse, la conservation de renseignements ainsi que le rapport et l'émission d'avis aux autorités compétentes en rapport avec les activités décrites dans le mandat général.

L'article 13 dispose que les enquêtes de sûreté peuvent être organisées pour les ministères canadiens et/ou pour un gouvernement étranger et/ou pour une organisation étrangère sur base de réciprocité.

Le service de renseignements canadien peut, dans le cadre du Citizenship Act et de l'Immigration Act, pour un ministre, émettre un avis ayant trait à la sûreté de l'état et/ou mettre à la disposition du ministre compétent, des informations se rapportant à la sûreté de l'état et/ou

¹⁶An Inventory of European Intelligence Services Act 1994 - P.Klerks - april 1993

à des activités criminelles.

Le service de renseignements canadien peut prêter assistance au ministre de la Défense Nationale et/ou au ministre des Affaires Etrangères en rassemblant des informations se rapportant à l'organisation, aux compétences, aux activités d'états étrangers et/ou groupe d'états étrangers et/ou de personnes étrangères, pour autant qu'il y ait un lien avec la défense du Canada, et/ou avec les relations internationales, et ce, après autorisation du procureur-général (art 16).

Commentaires

Les missions prévues à l'article 12 sont comparables à la législation portugaise. L'information qui peut être donnée dans le cadre du Citizen Act et/ou de l'Immigration Act, sert à attirer l'attention de services qui sont sur le point d'autoriser une personne dangereuse pour la Sûreté de l'Etat ou d'une personne civile à venir s'installer au Canada.

La mission de renseignements internationaux demeure néanmoins une tâche de moindre importance non seulement parce qu'elle n'est pas obligatoire mais aussi parce qu'elle ne constitue jamais qu'une aide qui ne peut être octroyée qu'après requête et approbation (voir mandat général).

Le service de renseignements canadien peut proposer des mesures de sûreté, mais ne peut pas les imposer.

C. PAYS-BAS

La mission de sûreté est clairement distincte des missions d'information. Le MID fait par contre partie du Ministère de la Défense Nationale, qui dispose de moyens suffisants pour protéger les données qui sont recueillies.

Commentaires

Dans le cadre de cette étude, les Pays-Bas et le Canada sont les seuls pays où les services de renseignements sont explicitement chargés des enquêtes de sûreté. Au Canada cette possibilité existe aussi en faveur des organisations ou des gouvernements étrangers ; ce n'est pas le cas aux Pays-Bas.

Aux Pays-Bas on peut uniquement exécuter des enquêtes de sûreté quand, sur avis du ministre de l'Intérieur, il existe un risque d'atteinte à la sûreté de l'état ou aux intérêts capitaux de l'état, pour autant qu'il s'agisse de fonctions de confiance ou de gestion. Au Canada aucune condition n'est requise.

D. ROYAUME-UNI

Pas de définition en matière des tâches plus spécifiques du Mi5 et/ou Mi6 et/ou GCHQ.

Commentaires

En matière d'enquêtes de sûreté au sujet de personnes, il convient de remarquer que l'article 2,3 mentionne que sauf avis contraire du Home Secretary les renseignements du Mi5 ne peuvent pas être communiqués, sauf avis contraire du ministre, pour engager ou continuer à employer une personne.

Cette réglementation est logique parce que les directeurs généraux des services de renseignements Mi5 et Mi6 sont responsables de ce que seules les informations nécessaires soient rassemblées en tenant compte des missions conférées ; ils sont responsables de ce que la communication des informations ne peut avoir lieu que pour atteindre ce but ou pour empêcher des

délits graves. Ici nous avons donc une position contraire à celle du Canada et des Pays-Bas.

E. ITALIE

La loi ne précise pas les mandats spécifiques des services de renseignements. Seul l'article 10 détermine que toute activité aussi importante qu'elle puisse être, peut être menée.

F. USA

Les missions plus spécifiques de ce service sont à déduire de la Section 103 du Security Act qui reprend les tâches du directeur de la CIA c'est-à-dire :

collecte des informations ;

évaluation des renseignements ;

diffusion des renseignements.

Selon la Section 108 du Security Act, le Président des U.S.A. doit donner aux services les lignes directrices de leurs missions.

Pour ce qui est du F.B.I., le Comité se réfère au "Mandat général".

5. **LIMITATIONS IMPOSEES AUX SERVICES DE RENSEIGNEMENTS A L'EXERCICE DE LEURS ACTIVITES.**

Le Portugal entend prévenir l'abus de pouvoir en disposant à l'article 29 qu'ils ne peuvent procéder à des activités qu'à la condition qu'elles soient compatibles avec leurs missions. Le Canada et les Pays-Bas ont pour principe qu'une infraction à la loi ne peut être tolérée. Le Canada ajoute à cela que la défense légale d'une affaire, une protestation, une expression de désaccord ne peuvent être considérées comme une menace pour la Sécurité de l'Etat, sauf si cela avait un rapport avec une des menaces prévues à l'article 2 (voir mandat).

Les USA prescrivent que l'information doit se baser sur des sources disponibles et doit en plus, être opportune, objective et libre de considérations politiques.

En aucun cas, le FBI ne peut entamer une enquête qui se baserait uniquement sur le fait qu'un Américain défende des idées politiques ou qu'il soit impliqué dans des activités politiques légales ou encore qu'il se réunisse avec d'autres dans le but de demander au gouvernement réparation d'une injustice ou d'une violation d'un droit constitutionnel. Les "covert actions" ne peuvent pas être contraires à la loi ou à la constitution.

Au Royaume-Uni, la loi prévoit que les services de renseignements ne peuvent pas soutenir ni prendre à coeur les intérêts des partis politiques. Le directeur général peut être tenu responsable d'une violation de cette règle (art 2.2. - loi de 1993).

L'Intelligence Services Bill introduit l'autorisation ministérielle (Security of State) de poser des actes illégaux en dehors du Royaume-Uni (art 7), c'est-à-dire des actes qui vont à l'encontre du droit pénal et civil du Royaume-Uni.

CONDITIONS AYANT TRAIT AU CONTENU

- a. l'action doit être nécessaire ;
- b. le Ministre doit avoir donné son accord au service ;

c. les actions doivent être raisonnables, tenir compte du but pour lequel elles sont menées ;

d. l'autorisation du Ministre peut concerner :

- une action définie (des actions définies) ;
- des sortes d'actions spécifiées dans l'autorisation ;
- des actions menées au cours d'une opération spécifiée ;
- une action limitée à une personne définie - à des personnes définies - à un groupe de personnes
- une action pouvant être soumise à des conditions spécifiques.

CONDITION FORMELLE

La signature du Secretary of State est exigée.

DUREE

En principe 6 mois après signature, renouvelable.

COMMENTAIRES

Le Comité est d'avis :

- qu'une limitation trop stricte des activités des services de renseignements peut mener à la mobilisation d'autres services publics et/ou privés. Raison de plus pour rédiger le cadre juridique avec soin et tenir compte du rôle positif que le Comité R peut jouer.
- que des mesures comme celles prévues à l'article 7 de l'Intelligence Bill britannique ne sont pas judicieuses en Belgique.

Le Comité :

- pense qu'il est souhaitable d'affirmer que la protestation légale ne peut être considérée comme une menace envers la sûreté de l'état.
- rappelle que dans notre système juridique tout le monde a le droit de ne pas exécuter un ordre illégal.

6. TABLEAU DES FONCTIONS DE POLICE EXERCEES PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

Position schématique

	Portugal	Canada	Pays-Bas	RU	Italie	USA
Interdiction pour services-R d'exercer fonction de police fonction de police	oui	oui	oui	oui	oui	FBI est compétent : police et renseignements
Interdiction pour services-R de privation de liberté	oui	oui	oui	oui	oui	voir ci-dessus
Interdiction pour services-R d'entamer une enquête pénale préliminaire	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Interdiction pour services-R d'intenter un procès	oui	oui	oui	oui	oui	oui
La police a droit à l'information auprès des services de renseignements	oui	possible	possible	possible	oui	possible
Devoir des services R d'informer la police de faits punissables par la loi	oui	possible	oui pour BVD non pour MID	possible	oui	possible
Collaboration police ou autres services avec services-R	oui	accords possibles	oui	GCHQ: aide à prévention découverte graves délits	oui	possible
Témoignage en justice	oui	oui	oui	oui	oui	oui

Commentaires.

A. PORTUGAL

La police a en général le droit d'obtenir des informations auprès des services de renseignements avec l'autorisation du ministre compétent.

L'intention est :

- d'exercer un contrôle sur la légalité démocratique,
- de prévenir ou de lutter contre la criminalité (art 5.1- 30/84).

Les membres d'un service de renseignements peuvent témoigner ou faire des déclarations devant un tribunal avec l'autorisation du Premier ministre, pour autant que :

- le secret d'état soit sauvegardé
- les sources d'informations des services de renseignements ne soient pas en danger
- dans les résultats des analyses fournies par les services de renseignements n'apparaissent pas des éléments provenant de centrales de données et/ou d'archives des services de renseignements.

Au cas où un refus de témoigner est déclaré non-fondé par le tribunal, il revient au Premier ministre de statuer (décret-loi 223/85, art. 7).

Les renseignements et les pièces justificatives concernant des faits touchant à la sûreté de l'état ne tombent pas sous la notion de "secret d'état" (art 5.3 - 223/85). Les faits doivent être communiqués pour enquête aux autorités compétentes. Le Premier ministre peut accorder le report de la communication (art 5.4).

Le SIS et le SIED ont le devoir d'informer les autorités judiciaires hormis les réserves émises ci-dessus.

Il convient de remarquer que le droit d'accès à toutes les unités de police est plus étendu que le devoir d'information qui est limité à des autorités bien déterminées (art 5-c).

La police et toute la fonction publique ont le devoir de collaborer avec le SIS et le SIED en cas de requête justifiée (art 6).

La relation entre le SIS et la police est particulière parce qu'ils ont tous deux comme tâche d'assurer la sûreté intérieure. Il est clair que la tâche du SIS se limite à une pure mission de renseignements. La police et les services apparentés se chargent de la protection active avec l'appui des services de renseignements.

Le SIS examine la coordination et la collaboration avec les différents services chargés de la sécurité (entre autres la police). Les ministres chargés du contrôle peuvent émettre des directives (art 5.1, c et 5.2), ce qui est spécifique au SIS, vu que différents services peuvent s'occuper de la sûreté intérieure. L'article 7.2 impose en outre un devoir spécial de collaboration à tous les services concernés par la sûreté intérieure. Ce devoir de collaboration implique que tous les renseignements qui font partie du mandat du SIS, doivent être strictement transmis à ce service.

Le sabotage, le terrorisme, l'espionnage, les activités de sape et autres activités illégales en rapport avec des missions attribuées à l'armée nécessitent des "contacts" entre le SIM, la gendarmerie, la police, la douane et le service des étrangers. L'accord du ministre compétent est requis.

Le Comité ne voit pas clairement ce que le mot "contacts" signifie. Ces "contacts" impliquent probablement quelque chose de moins large qu'une véritable collaboration (art 8).

B. CANADA

Le SCRS peut fournir des informations à la police si ces informations sont utilisables pour une enquête ou la poursuite d'une infraction à la loi.

Ce système est comparable à la législation portugaise, avec la différence que le texte canadien prévoit uniquement la possibilité d'utiliser les informations sans réserve pour ce qui concerne le "secret d'état".

Le RCMP reste néanmoins responsable en matière d'imposition de règles de sécurité. Il convient dans ce cadre de mentionner le Security Offences Act de 1984. Cette loi traite des enquêtes et la poursuite des infractions à la loi susceptibles de contenir une menace envers la sûreté de l'état. L'art 6 de cette loi semble indiquer que le RCMP conserve ses fonctions de police et que le procureur-général du Canada conserve son rôle dirigeant. Le SCRS peut transmettre les informations utiles à une enquête ou une poursuite au procureur-général du Canada ou d'une province, où le procès a lieu.

Le SCRS peut conclure des accords avec la police ou travailler d'une autre manière avec celle-ci pour l'exécution des missions de renseignements, sauf opposition du ministre compétent pour les affaires de police (art 17).

C. PAYS-BAS

La législation néerlandaise dispose que les membres de services de renseignements - ainsi que de la police et de la gendarmerie en cas de missions de renseignements - ne sont pas compétents en matière de recherche de faits punissables par la loi (art 20).

Quand la police juge les informations intéressantes pour le BVD mais jamais pour le MID - elle a l'obligation de les transmettre aux fonctionnaires de police travaillant pour le BVD. Ces mêmes fonctionnaires peuvent transmettre ces données au BVD au cas où ils le jugeraient utile. Il y existe donc un double tri, d'abord par les fonctionnaires de police pour déterminer l'importance des renseignements, ensuite par des fonctionnaires de police travaillant pour le BVD, qui déterminent à nouveau si ces renseignements sont suffisamment intéressants pour les transmettre au BVD.

D'autre part, l'obligation de la police se limite à un devoir d'information et ne comporte pas un devoir de collaboration, comme c'est le cas au Canada, au Portugal et en Italie. Il s'agit ici d'une collaboration à sens unique.

Le Ministère Public doit communiquer au BVD ou au MID les données qu'il juge importantes pour un service de renseignements (art 22.1).

Quand un fonctionnaire d'un service de renseignements est obligé d'intervenir comme témoin ou comme expert, il peut faire une déclaration concernant son devoir de respecter le secret, à condition d'avoir l'accord écrit du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice (art 24). Ceci est également valable même pour quelqu'un qui n'est plus en fonction.

Le Procureur général et le chef du service concerné débattent chaque fois que l'accomplissement de la tâche du Ministère Public et du service de renseignements l'exige.

D. ROYAUME-UNI

Les chefs du Mi5, du Mi6 et du GCHQ sont chargés de prendre les mesures qui s'imposent pour que soient seules transmises les informations nécessaires à la prévention ou à la recherche de crimes ou à la préservation de la prospérité économique du R.U. On peut donc en déduire qu'il existe un devoir d'information des services de police. La loi ne fait pas mention d'une obligation d'information du chef de la police à l'égard des services de renseignements.

E. ITALIE

Les membres du SISMI et du SISDE n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire. Les services de renseignements, tant le SISMI que le SISDE, doivent informer la police judiciaire quand ils ont connaissance de faits pouvant être considérés comme des délits. Ils doivent fournir les preuves dont ils disposent.

La police judiciaire doit collaborer avec les services de renseignements. Ces derniers n'ont qu'un devoir d'information.

Si un tribunal n'est pas d'accord avec un refus de témoigner, c'est au président du conseil des ministres de trancher le différend (art 15-12).

Presque toutes les informations importantes fournies par les services de renseignements peuvent être considérées comme des secrets d'état, mais celui-ci ne peut jamais être invoqué pour des actes subversifs contraires à la constitution.

F. USA

La Sec 103,6 précise que la CIA n'a aucune compétence de police en matière de citation, de maintien de l'ordre ou de sûreté intérieure. Le FBI exerce la fonction de maintien de l'ordre fédéral¹⁷.

7. COORDINATION ET COLLABORATION

A. PORTUGAL

Principe d'exclusivité

Chaque service a un mandat exclusif et ne peut pas s'occuper d'activités de renseignements relevant des compétences spécifiques d'un autre service (décret-loi 223/85). Vu ce principe, chaque service a sa propre banque de données. La loi oblige l'échange de données.

Devoir de collaboration

Le principe général de collaboration avec les autres services de renseignements est d'application (décret-loi 223/85).

La collaboration implique que des renseignements de peu d'intérêt pour la poursuite d'objectifs spécifiques d'un service, doivent être transmis par ce service aux autres services, pour lesquels ils peuvent s'avérer importants. (art 2/7 - décret-loi 223/85).

¹⁷ P.GILL, op.cit., 321

De ceci ressort une limitation spécifique due au fait que ce devoir de collaboration ne s'applique qu'aux renseignements jugés peu d'importants par le service rapporteur. Il existe un lien étroit, permanent et exclusif entre le SIS et le SIM pour l'échange de renseignements stratégiques militaires et globalement stratégiques en rapport avec :

- le sabotage ;
- le terrorisme ;
- l'espionnage ;
- les activités de sape ;
- d'autres activités illégales qui peuvent causer des dommages aux forces armées et/ou sont en rapport avec ces tâches (art 8).

Coordination

Le Premier ministre doit résoudre les éventuels conflits de compétences, après avis du Haut Conseil des Renseignements (art 3 - décret-loi 223).

La tâche de la Commission Technique est d'assurer la coordination technique entre les différents services qui s'occupent de la collecte de renseignements (art 22 - loi 30/84).

B. CANADA

La loi ne connaît qu'un seul service de renseignements.

C. ROYAUME-UNI

Collaboration

Le Joint Intelligence Committee (J.I.C.) est fondé en 1936 en tant que sous-commission faisant rapport aux Chefs d'Etat-Major de l'armée. Depuis lors, différentes modifications organisationnelles y ont été apportées. En 1957, le Joint Intelligence Committee est placé sous le contrôle du Secretary of the Cabinet. 1986 voit la création du poste de Coordinateur et d'un Assessments Staff.

Le J.I.C. détermine avec l'accord du ministre, quels sont les besoins en renseignements et fournit aux Ministres concernés une analyse hebdomadaire des renseignements rassemblés également appelée "Red Book". Le J.I.C. est également en relation avec des organisations étrangères similaires. Le J.I.C. se réunit chaque semaine et se compose des représentants des services de renseignements, des ministres compétents, du coordinateur et du chef des Assessments Staff. Le J.I.C. reçoit l'assistance d'une équipe, de sous-commissions et d'un secrétariat. Le chef du J.I.C. est reçu directement par le Premier ministre.

Le Premier ministre est politiquement responsable des problèmes de renseignements et de sécurité en général. Il est aidé en cela par le Secretary of the Cabinet.

Le Ministre de l'Intérieur est politiquement responsable du Mi5, le Ministre des Affaires Etrangères du Mi6 et du GCHQ et le Ministre de la Défense du Defence Intelligence Staff (DIS).

Un "Committee" Ministériel, composé des ministres des Affaires Etrangères, de l'Intérieur et du Budget, a comme but d'exercer un contrôle sur la manière de travailler des services de

renseignements et de sûreté.¹⁸

Coordination

L'Assessments Staff rédige des rapports sur les situations d'un intérêt vital. Les rapports sont examinés par des sous-commissions spécialisées et sont ensuite transmis au J.I.C. qui les met à la disposition des ministres concernés. L'Assessments Staff doit préparer les réunions du J.I.C. Le J.I.C. et les sous-commissions disposent de toutes les informations, à savoir les rapports diplomatiques, les rapports des services de renseignements et les informations de sources ouvertes.

Le Coordinateur fournit un avis au Secretary of the Cabinet concernant la coordination, le fonctionnement et les besoins des services de renseignements. Les services de renseignements opèrent journalièrement sous le contrôle de leurs chefs respectifs qui sont personnellement responsables devant le ministre compétent.

Le Premier ministre reçoit à chaque demande et annuellement un rapport des chefs du Mi5, du Mi6 et GCHQ.

Le Mi5, le Mi6 qui sont tous deux compétents pour la prospérité économique du Royaume-Uni peuvent demander l'assistance du GCHQ.

D. PAYS-BAS

Collaboration

Pour la bonne exécution de leurs tâches, il convient que tous les services puissent obtenir les données importantes non seulement pour le ministre responsable concerné mais aussi pour les autres membres du gouvernement.

La deuxième partie de l'article 11 édicte comme règle générale que le ministre concerné transmet sans délai les données utiles aux ministres intéressés.

Pour éviter tout malentendu aucun devoir de respect du secret face au ministre n'est admis.

Pour être efficaces, les services ont l'obligation de s'entraider autant que possible, entre autres pour l'échange de données (art 13).

Coordination

Il existe au niveau ministériel depuis 1976, une Commission Ministérielle pour les Services de Renseignements et de Sûreté (CMSRS) qui a comme mission de déterminer la politique générale des services de renseignements et de sûreté et de leur coordination.

Le Ministre président préside cette Commission dont les membres sont les Ministres :

- des Affaires Etrangères ;
- de la Justice ;
- de l'Intérieur ;
- des Finances ;

¹⁸ Central Intelligence Machinery HMSO Publications

- de la Défense et des Affaires Economiques.

Les ministres concernés débattent régulièrement de leur politique concernant les services et de la coordination de cette politique mais ils sont tous individuellement politiquement responsables pour les services qu'ils dirigent.

L'harmonisation de cette politique imposée à l'article 3 trouve sa place dans la CMSRS citée plus haut (art 3).

Le coordinateur des services de renseignements et de sûreté intervient sous la responsabilité et les injonctions du Ministre président, en accord avec les autres ministres. Dans l'exécution de sa mission, il est lié par les indications du Ministre Président, qui sont conformes aux indications des autres ministres concernés qui ont donc déjà un caractère coordinateur.

Les tâches spécifiques du coordinateur sont les suivantes :

- a) la préparation de la discussion visée à l'article 3 ; cette préparation sera surtout en rapport avec les lignes directrices de la politique et moins avec l'exécution concrète des tâches par les différents services ;
- b) la coordination des tâches des services ;
- c) la présentation de propositions aux Ministres concernés au sujet de l'exécution des tâches des services (art 4).

Les Ministres concernés désignent le coordinateur par A.R., sur proposition commune (art 4).

Le coordinateur est en même temps président du CSSRN (Comité de Sécurité - Service de Renseignements des Pays-Bas - CVIN, Comité Veiligheid Inlichtingendienst Nederland), où les chefs du BVD et du MID discutent de la politique des services de renseignements avec les hauts-fonctionnaires du Ministère de la Justice et des Affaires Etrangères. Le CSSRN se réunit en principe tous les mois.

Les chefs de services collaborent avec le coordinateur dans l'exercice de sa tâche. Ils doivent lui fournir à cet effet toutes les données nécessaires (art 6).

Le coordinateur transmet continuellement aux Ministres compétents ce qui peut être important (art 7). Pour l'exercice convenable de la tâche de coordinateur, il est nécessaire que le coordinateur dispose de tous les renseignements souhaités et qu'il puisse prendre l'initiative de transmettre les informations intéressantes aux ministres concernés.

Le coordinateur et les chefs de services doivent, pour obtenir les données nécessaires à leurs activités, pouvoir disposer du concours des instances et des personnes compétentes (art 14). Le coordinateur et les chefs de services ont le souci du maintien du secret des données et des sources ainsi que de la sécurité des personnes avec qui ils travaillent (art 14).

E. ITALIE

Collaboration

Le SISDE et le SISMI doivent travailler ensemble et s'entraider (art 7,4).

Coordination

Le "Comité Exécutif" pour les renseignements et la sûreté sont responsables de la coordination entre le SISDE et le SISMI (art. 3).

F. USA

Coordination et collaboration

Le National Security Council s'occupe de la coordination de la politique intérieure et extérieure et de la politique militaire en matière de sûreté nationale. Il doit offrir aux différents secteurs de la communauté des renseignements la possibilité de mieux travailler ensemble pour la sûreté nationale (sec. 101).

Le directeur de la CIA peut, en cas de circonstances imprévues, transférer des fonds et du personnel d'une activité de renseignements vers une autre activité de renseignements plus prioritaire. Cela n'est pas possible pour le FBI (sec. 104,d).

Le Ministre de la Défense Nationale doit veiller à ce que les données rassemblées à l'intérieur du National Foreign Intelligence Program¹⁹ soient complétées par des recherches de renseignements tactiques. La coordination entre les services de renseignements militaires et étrangers est de la compétence du ministre de la Défense Nationale. La collecte de renseignements doit se baser, par le biais du ministère de la Défense Nationale, sur "toutes les sources de renseignements disponibles à la communauté du renseignement" (Sec 105,b,4).

Commentaire

Il est nécessaire pour éviter tout malentendu d'expliquer les termes utilisés :

coordination : agencement des parties d'un tout selon un plan logique pour une fin déterminée

collaboration : travail en commun, action de collaborer avec quelqu'un.

(Nouveau petit Robert : Dictionnaire de la langue française)

On peut poser comme règle qu'une coordination suppose une collaboration qui ne peut pas se limiter aux services de renseignements, mais qui doit être étendue à la police et aux autres autorités compétentes.

Une collaboration - même difficile - serait impensable sans coordination.

La coordination et la collaboration seront évidemment plus faciles si le législateur donne une description aussi claire que possible des tâches des services concernés.

De toute façon, il faudra créer un organe qui permettra, non seulement, une concertation structurée entre les différents services mais qui pourra également, en agissant comme coordinateur, éviter les conflits et si nécessaire prendre des décisions dans les domaines de compétences.

La coordination et la collaboration devraient aussi se manifester lors de la transmission des rapports aux autorités dans des situations extrêmement importantes et délicates, un seul rapport clair devrait pouvoir être remis aux autorités.

8. RELATION AVEC LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS ETRANGERS

¹⁹ Le National Foreign Intelligence Program renvoie à tous les programmes et activités de la communauté des renseignements.

A. PORTUGAL

SIED-SIS

La collaboration avec des organismes de renseignements étrangers équivalents est possible dans le cadre d'accords internationaux et dans les limites de compétences et d'activités définies par les directives du Haut Conseil pour les Renseignements et moyennant l'accord du Premier ministre (ministère de l'Intérieur pour le SSI) (art 5.2.).

SIM

Le SIM peut entretenir les liens nécessaires avec les services de renseignements analogues des pays amis ou alliés (art 9). La collaboration est plus limitée que celle menée par les SIED et SIS. Le SIM entretient des liens nécessaires mais ne collabore pas véritablement. De plus, le SIS n'entretient des liens qu'avec un certain nombre de pays. L'entretien de ces liens nécessaires ne nécessite pas d'accords internationaux.

B. CANADA

Le SCRS peut conclure des accords avec le gouvernement d'un état étranger ou une organisation internationale dans les limites de ses compétences et de ses activités, moyennant l'autorisation du procureur-général du Canada et après avis du Ministre des Affaires Etrangères (art 17).

Le SCRS peut également conclure des accords avec le gouvernement d'un état étranger ou avec une organisation internationale en rapport avec la fourniture de certificats de sûreté, toujours moyennant l'autorisation du procureur-général du Canada et après avis du Ministre des Affaires Etrangères (art 19.3).

C. PAYS-BAS

Les chefs de service sont responsables des contacts avec les services de renseignements concernés des autres pays. Il n'est question que de l'entretien de contacts ; pas de collaboration, ni d'accords internationaux.

D. ROYAUME-UNI

Le J.I.C. (Joint Intelligence Committee) contrôle la collaboration avec les services étrangers²⁰.

E. ITALIE

Le Comité Exécutif pour les Renseignements et la Sûreté est responsable de la coordination des contacts entre les services de renseignements italiens et étrangers (art 3).
Aucun accord international n'est exigé.

F. USA

Le directeur de la CIA coordonne les relations entre les services de renseignements américains et étrangers dans toutes les matières se rapportant à la sûreté nationale et qui sont de nature confidentielle. Il s'agit vraisemblablement de renseignements obtenus par des "covert actions" à l'étranger.

²⁰ Central Intelligence Machinery -HMSO - Publications

9. MOYENS LEGAUX OCTROYES AUX SERVICES DE RENSEIGNEMENTS POUR L'EXERCICE DE LEURS COMPETENCES

Remarques préliminaires

A. PORTUGAL

1. Il ressort de l'article 4 que le SIED et le SIS disposent des moyens humains et techniques nécessaires à l'exécution de leur mission de renseignements (art 4).

Les informateurs font partie des moyens humains. Pour le SIM, il n'est pas fait mention d'autres sources. L'armée entière peut être mobilisée à cet effet. La loi portugaise ne prévoit pas de dispositions spécifiques concernant la protection des informateurs.

L'article 6 dispose que les services publics, les entreprises publiques et les entreprises fournissant des services publics, doivent travailler avec le SIED en cas de demande justifiée.

En ce qui concerne le SIM, il n'y a pas de devoir de collaboration de tous les services publics, mais bien une collaboration de certains d'entre eux.

2. L'interception et l'enregistrement des conversations ou communications téléphoniques par des moyens techniques ne sont pas propres aux services de renseignements. La procédure applicable fait partie du code d'instruction criminelle. Une décision judiciaire peut autoriser cette mesure. Ces moyens techniques peuvent être appliqués pour autant que les autres moyens sont épuisés.

Les fonctionnaires et agents n'ont accès aux centrales de données et aux informations magnétiques qu'après autorisation des services de renseignements et en cas de nécessité pour le bon exercice de leur fonction (art 23 à 27).

B. CANADA

- a. Pour l'exercice de toutes ses fonctions, le SCRS peut conclure des accords ou collaborer avec :
 - un ministère du gouvernement du Canada ou d'une province (art 13,1 et 2) ;
 - une unité de police de province (art 13,1 et 2) ;
 - le gouvernement d'un état étranger ;
 - une organisation internationale.
- b. La collecte, le traitement et la conservation de l'information se réalisent par le biais d'enquêtes ou d'une autre manière (art 12). Il n'existe toujours pas d'interprétation de ce que signifie "d'une autre manière".²¹
- c. Les enquêtes de sûreté se justifient en cas de nécessité (art 15).

²¹P.GIL, op.cit.

d. L'article 18 dispose que l'identité des informateurs doit en principe demeurer secrète (art 10).

e. Les membres du SCRS ont accès à des données purement biographiques auprès d'autres services publics pour autant qu'une requête motivée écrite détermine la nécessité de localiser ou d'identifier une personne menaçant la sûreté de l'état. Seul un mandat autorisera l'accès à d'autres informations.²²

f. Des ordonnances d'un juge de la Cour Fédérale (art 21 à 28) peuvent être demandées pour intercepter des conversations privées ou emporter, placer ou replacer des objets ou documents, ainsi que pour obtenir des informations de différentes natures.

Les conditions à remplir lors de l'introduction de la demande par le directeur général du service, sont, après accord du Procureur-Général, de deux sortes :

1. au niveau du contenu :

Il y a des "motifs" de croire à la nécessité d'un mandat pour que le SCRS puisse enquêter sur une menace envers la sûreté du Canada ou recueillir des informations concernant des personnes ou des états étrangers (art 16).

L'exigence de "motifs" indique que la demande doit être étayée par des faits et que les méthodes normales d'enquête s'avèrent insuffisantes.

2. au niveau formel :

Une ordonnance motivée est exigée, mentionnant les informations suivantes:

- l'objet de la demande ;

- l'identité de la personne ou du groupe dont on va obtenir des informations, des documents ou des objets ou dont on va intercepter les communications ;

- le lieu et le moment de l'acte ;

- la personne (ou le groupement de personnes) qui fera l'objet de l'observation ;

- la durée (de 6 mois à 1 an).

Le renouvellement de l'ordonnance est possible.

A l'introduction de la requête, le tribunal siège à huis clos et peut poser des questions.

Conséquences d'une ordonnance : la personne porteuse de l'ordonnance, et ses assistants, peuvent l'exécuter.

Le citoyen qui se sent lésé par l'intervention des services de renseignements lors de l'exécution d'un mandat, peut demander la condamnation des services au paiement d'indemnités.

C. PAYS-BAS

Sources humaines

L'article 14.2. dispose que le coordinateur et les chefs de services doivent veiller au secret des données et des sources ainsi qu'à la sécurité des personnes (informateurs) qui ont collaboré à

²²P.GILL, op.cit.,153.

la collecte des données.

Sources techniques

Le BVD peut intercepter les conversations téléphoniques avec l'accord des Ministres compétents. Il n'y a pas d'exigence d'un soupçon sérieux d'activités criminelles. L'autorisation de mettre sur écoute téléphonique est valable pour une durée de trois mois.

La police par contre, ne peut intercepter les conversations téléphoniques que s'il existe un soupçon sérieux et sans limite de temps.

D. ROYAUME-UNI

La loi ne mentionne que les décrets ministériels (art 5-23.11.93).

A la lecture de l'article 5,1, il apparaît que ces mandats permettent non seulement des infractions au droit à la propriété (Security Act 1989), mais aussi l'interception de communications quel que soit le mode d'émission.

Il est à remarquer que le Mi5, comme le Mi6 et le GCHQ peuvent introduire une demande auprès du ministre compétent. Le Mi5 et le Mi6 peuvent cependant se faire concurrence sur le terrain étant donné que chacun d'eux est compétent en matière de "prospérité économique" du R.U.(art 5,2).

La demande doit satisfaire à deux conditions :

1. Sur le plan du contenu :

La demande d'intervention doit s'avérer nécessaire et probablement très utile à l'exécution des missions confiées aux Mi5, Mi6 et GCHQ et le but ne peut être raisonnablement atteint d'une autre façon. La demande contient l'utilisation des informations recueillies lors de l'interception.

Les informations doivent concorder entre elles. Le décret autorisant l'intervention dans un but de prévention ou de découverte d'un délit grave ne peut concerner une propriété se situant au R.U. L'avis du ministre est sans recours.

2. Sur le plan formel :

L'objet de la demande doit être décrit. Un décret signé par le Ministre compétent est nécessaire. Un fonctionnaire, au moins de grade 3 peut, à titre exceptionnel, être autorisé à signer le décret en cas d'extrême urgence.

Le renouvellement et le retrait d'un décret sont possibles.

Un tribunal spécialement institué à cette intention statue sur la légitimité de l'intervention des services de renseignements par rapport aux droits des citoyens. Le chef de service peut assister à l'audience.

E. ITALIE

Toutes les activités susceptibles d'être importantes pour les services de renseignements et la "sûreté" sont autorisées, mais selon les moyens, les modalités, les compétences et les objectifs définis par la loi.(art. 10)

Les services de renseignements peuvent utiliser les moyens et les infrastructures de n'importe quel service public (art 7,3), à condition que le président du conseil des ministres en décide ainsi.

F. USA

- a. Les renseignements nationaux doivent se baser sur toutes les sources et moyens disponibles pour la communauté du renseignement. Ceci vaut aussi pour les renseignements militaires. Le Ministre de la Défense Nationale peut faire appel, pour l'exercice de la collecte d'informations, à toutes les sous-sections de son ministère qui sont susceptibles de fournir des renseignements utiles (Sec 103,a,1/Sec 105,b,4,c).
Il s'agit de l'aide humaine et technique (sec 103,d), y compris celle des "informateurs", que le directeur de la CIA a l'obligation de protéger.
- b. Le directeur de la CIA a accès à toutes les informations ayant trait à la sûreté nationale, rassemblées par les ministères, les agences et autres entités des USA, à l'intérieur des limites conseillées par le National Security Council et approuvées par le Président des U.S.A. (Sec 104,a).
- c. Le Président des U.S.A. décide les "covert actions"(Sec 503 et 601-606).
Dans la requête déposée par le service de renseignements, l'action ne doit pas paraître illégale ni anticonstitutionnelle, mais au contraire, nécessaire au soutien de buts conformes à la politique extérieure des U.S.A. (CIA) ou importants pour la sûreté nationale. (FBI)
- d. Le mandat est délivré par écrit et à l'avance sauf en cas d'extrême urgence. La procédure doit être régularisée dans les 48 heures suivant la décision. Au cas où un fonctionnaire impliqué ne travaille pas pour la CIA, il devra se conformer aux règles de la CIA ou aux règles de son service spécialement rédigées à cet effet.
Cette disposition concernant la participation d'un fonctionnaire étranger à la CIA à une "action" ne se retrouve dans aucun autre texte de loi. Dans le mandat, il n'est pas précisé quels moyens sont autorisés. Une "covert action" est permise mais ce que cela implique, n'est pas clairement exprimé.

La déclaration du Ministre de la Justice des U.S.A. donne quelques éclaircissements :
"le Président a le droit constitutionnel d'autoriser des infractions sans mandat judiciaire lorsque l'enquête a un rapport avec l'espionnage ou les renseignements".²³

CHAPITRE 2 : Les normes et les directives internes des services de renseignements

1. Introduction.

A. Fondement légal de l'étude.

L'article 33 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements prévoit notamment que le Comité permanent R enquête sur les règlements et directives internes, ainsi que sur tous les documents réglant le comportement des membres des services de renseignements. A cet effet, ces services sont tenus d'adresser régulièrement au Comité R leurs règlements et directives internes ainsi que les documents réglant le comportement

²³P.GILL, op.cit. 162

de leurs membres.

La Sûreté de l'Etat a effectué une première série d'envois les 11 et 18 février 1994; ceux-ci comprenaient 35 fardes de documents intitulés "notes", "notes de services", "ordres de services" édictés entre l'année 1946 et l'année 1993. Chaque farde correspondait à un thème particulier. Les copies d'un même document se retrouvaient parfois classées dans plusieurs fardes lorsque le document concernait plusieurs sujets différents.

Entre le 20 mai 1994 et le 13 juin 1995, 25 nouvelles notes et ordres de services ont été adressés au Comité.

Le Service général du renseignement (S.G.R.) a adressé ses arrêtés royaux, règlements et directives internes les 4 octobre 1993, 15 mars 1994, 30 mars 1994, 2 mai 1994, 5 juillet 1994, 17 janvier et 4 juillet 1995.

Le Comité a lui-même complété cette documentation en consultant le Moniteur Belge, des codes, les rapports des commissions parlementaires et d'autres ouvrages traitant des services de renseignements. A la lecture de ces sources, le Comité a constaté que ni la Sûreté de l'Etat, ni le S.G.R. ne lui ont transmis la totalité des documents réglant leur comportement.

Remarque

La Sécurité Nucléaire, bien qu'étant généralement considérée comme un service de renseignements, n'est pas visée par la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements. A ce titre, ce service n'est pas tenu d'adresser au Comité R ses règlements et directives internes; la présente étude ne porte donc pas sur ces normes.

B. Traitement de ces directives par le Comité et objectifs de l'étude.

Le 12 octobre 1994, le Comité a décidé de procéder à l'analyse des normes et directives internes des services de renseignements.

Le Comité a d'abord procédé à un inventaire systématique des documents envoyés, ce qui lui a permis d'en dénombrer pas moins de 1.102 pour la Sûreté de l'Etat et 13 pour le S.G.R. (Ces derniers se présentent toutefois sous une forme tout à fait différentes de celles de la Sûreté - voir plus loin).

La classification des directives internes a également été vérifiée : il s'agit pour la plupart de documents administratifs non classifiés, mais on trouve aussi de nombreux documents classés dans les catégories "diffusion restreinte", "confidentiel", "secret" et "très secret".

Ces documents ont été classés selon le système de classification manuelle adopté par le Comité; ils sont tous conservés dans une armoire blindée ou dans un coffre-fort selon les règles de sécurité en vigueur.

Un premier examen de chacun de ces documents a porté sur les points suivants :

- quelles sont les normes et directives internes qui définissent les objectifs et les missions du service concerné ?
- de quelle nature juridique sont ces normes : conventions internationales, lois, arrêtés royaux, arrêtés ou directives ministériels, circulaires et autres directives internes ?
- de quelles autorités émanent les normes internes : ministres, fonctionnaires généraux, chef d'Etat-Major, chef S.G.R., hiérarchie interne, ... ?
- l'autorité a-t-elle agi de sa propre initiative, en réponse à une question, ou sur instruction d'une autorité supérieure ?
- de quelle manière sont transmises les directives ?
- de quand datent les documents ? Sont-ils toujours en vigueur ? Si non, quand et comment ont-t-ils été abrogés ? Sont-ils toujours appliqués ?

C. Inventaire des normes et directives internes applicables aux services de renseignements.

L'inventaire systématique des normes et directives internes directement applicables aux services de renseignements depuis 1946 a donc permis de dénombrer :

- 21 documents concernant les services de renseignements en général;
- 1.122 documents concernant la Sûreté de l'Etat;
- 9 documents concernant le Service Général du Renseignement;

soit au total : 1.152 documents.

Parmi ceux-ci :

- 6 conventions internationales + 2 projets
- 9 textes de loi
- 25 arrêtés royaux + un projet ;
- 35 arrêtés, directives et circulaires ministériels parmi lesquels :
 - 14 émanent du Premier ministre ou du gouvernement;
 - 13 émanent du ministre de la Justice;
 - 5 émanent du ministre de l'Intérieur;
 - 1 circulaire commune du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice;
 - 2 directives du ministre de la Défense Nationale;
- 19 notes et directives du secrétaire général du ministère de la Justice;
- 1044 notes, directives et ordres de service de la Sûreté de l'Etat parmi lesquels :
 - 113 notes et ordres de service de l'administrateur directeur général (administrateur général depuis 1994) de la Sûreté de l'Etat;
 - 194 notes et ordres de service de l'administrateur adjoint de la Sûreté de l'Etat;

- 243 notes, communications et ordres de service émanant d'autres fonctionnaires de niveau 1 parmi lesquels :
 - 1 d'un inspecteur général;
 - 9 d'un directeur général;
 - 22 d'un premier conseiller;
 - 198 d'un directeur;
 - 13 de conseiller-chef de service, conseiller adjoint et secrétaire d'administration;
 - 2 notes et ordres de service d'un agent de niveau 2 (chef de bureau) de l'administration générale du ministère de la Justice mais celles-ci ne sont pas les moins importantes;
 - 476 notes et ordres de service de commissaires des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, parmi lesquels :
 - 429 du commissaire en chef ;
 - 45 d'un commissaire principal ;
 - 2 d'un commissaire ;
 - 16 autres documents, notes et ordres de service non signés ou d'origine indéterminée au sein du ministère de la Justice, parmi lesquels quatre listes d'organisations.
- 2 règlements militaires de sécurité;
 - 1 corpus de directives internes au Service Général du Renseignement et de la Sécurité.

2. Analyse.

A. La définition des missions et du fonctionnement des services de renseignements dans le cadre légal et réglementaire

Dans son précédent rapport annuel, le Comité R a souligné l'absence de norme légale pour déterminer les missions et le fonctionnement des services de renseignements. Par cette présente étude, le Comité entend nuancer cette analyse et mieux cerner les carences existantes. A cet effet, il a entrepris l'examen de toutes les normes en sa possession afin d'en dégager les missions assignées aux services de renseignements ainsi que les principaux concepts qu'ils mettent en oeuvre dans leur exécution tels que les notions de terrorisme et de subversion.

Le Comité a relevé l'existence de normes nationales et internationales qui mentionnent ou qui assignent des missions aux services de renseignements.

1. Les normes internationales.

a. *les normes existantes :*

Le Comité a connaissance de six traités, conventions ou accords internationaux signés par la Belgique et qui intéressent directement, ou indirectement le fonctionnement des services de renseignements :

- le Traité de l'Atlantique Nord signé à Washington le 4 avril 1949, approuvé par la loi du 2 juin 1949;
- la convention du 19 avril 1952 sur la sécurité entre les Etats signataires du Traité de l'Atlantique Nord, approuvée par le Conseil de l'Atlantique Nord;
- l'accord multilatéral relatif à la protection des "matières EUROCONTROL classifiées" signé le 18 décembre 1969 par les gouvernements des sept pays membres de cette organisation; (cet

accord est classé "EUROCONTROL diffusion restreinte");

- le traité de l'Union Européenne signé le 7 février 1992 (traité de Maastricht), en particulier le chapitre K;
- la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990 (ratifié par la loi du 18 mars 1993) en particulier l'article 99 § 3;
- l'accord de sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale signé le 28 mars 1995.

Ces conventions n'assignent pas à proprement parler des missions aux services de renseignements; certaines d'entr'elles leur fixent un cadre de concertation internationale; elles leur donnent aussi des moyens d'échanger des informations et garantissent leur sécurité. Dans ce secteur, des accords particuliers ont été conclus au sein de structures établies de coopération inter-gouvernementales, soit par des hauts-fonctionnaires, soit par les ministres eux-mêmes. Il est notamment question de ces normes internationales dans le chapitre 2 du Titre IV du présent rapport. Certaines enquêtes de sécurité effectuées par les services de renseignements (voir plus loin) trouvent leur fondement dans certaines de ces conventions internationales.

Au niveau de l'O.T.A.N., existe également un document confidentiel approuvé par le Conseil de l'Atlantique Nord. Les Etats parties au Traité, ayant constitué une organisation destinée à joindre leurs efforts militaires en vue d'assurer leur défense collective sont en effet conscients qu'un planning effectif de cette défense implique l'échange entre les parties de renseignements classifiés. Celles-ci ont donc convenu de protéger et de sauvegarder lesdits renseignements ainsi communiqués. Le document confidentiel établit les principes et les méthodes de sécurité qui doivent être appliqués par tous les membres de l'Organisation, de telle façon que chacun puisse être assuré que les secrets d'intérêt commun bénéficient dans chaque pays de normes de protection communes.

Comme on le verra dans le rapport d'enquête sur les certificats de sécurité, (Titre II du présent rapport), ce document confidentiel a souvent été présenté comme la "bible" du Service Général du Renseignement et de la Sécurité. Ce document sert de fondement à l'exécution des enquêtes de sécurité par les services de renseignements, ceci en vue de la délivrance des certificats de sécurité par l'Autorité Nationale de Sécurité.

La nature juridique de ce document confidentiel n'est pas apparue clairement au Comité.

En effet, si le Conseil de l'Atlantique Nord représente bien le mécanisme de décision au plus haut niveau de l'O.T.A.N., il ne comporte cependant aucun élément supranational.

Le service juridique du Ministère des Affaires étrangères a été interrogé à ce sujet.

b. Projets de conventions internationales

Le Comité a également connaissance de deux projets de conventions internationales susceptibles d'intéresser le fonctionnement et les missions des services de renseignements.

- Au niveau de l'O.T.A.N. d'une part, le Comité a connaissance d'un projet d'accord "*sur la sécurité des informations entre les parties au traité de l'Atlantique Nord*". Ce projet d'accord devrait remplacer la "convention sur la sécurité entre les états signataires du traité de l'Atlantique Nord" dont question plus haut; il vise à officialiser la règle dite "du tiers" (voir Titre IV, Chapitre 2, 1, A du présent rapport) qui préside déjà à l'échange d'informations classifiées entre états membres de l'O.T.A.N. Ce projet d'accord devra être soumis à ratification, acceptation ou approbation de la part de chacun des gouvernements des états membres pour entrer en vigueur. La discussion de ce projet d'accord doit se poursuivre en septembre 1995.

- Au niveau de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E.) d'autre part, un projet de texte est en négociation. Ce projet obligerait les Etats à soumettre leurs forces armées, leurs services de sécurité et de renseignements au contrôle de leurs autorités légales et démocratiques.

2 . Les normes légales

Depuis 1946, neuf lois en vigueur à ce jour mentionnent l'existence ou concernent directement les activités des services de renseignements.

Par ordre chronologique, ces lois sont les suivantes :

- la loi du 28 mars 1952 (articles 3 et 14) sur la police des étrangers remplacée par la loi du 15 décembre 1980 (article 81) sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;
- la loi du 9 juillet 1956 relative à la pension de retraite et de survie des fonctionnaires et agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat; cette loi a été modifiée par la loi du 15 mai 1984;
- la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications;
- la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements;
- la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, en particulier l'article 11 sur la protection spéciale des personnes et des biens, ainsi que l'article 39 qui traite des relations entre services de police et "*services de renseignements officiels*";
- la loi du 8 décembre 1992 (article 3) relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel;
- la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, en particulier son article 6.

Parmi ces lois, une seule mentionne explicitement l'existence du Service Général du Renseignement et de la Sécurité du ministère de la Défense nationale; il s'agit de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements.

La seule disposition légale connue du Comité qui fixe une mission à la Sûreté de l'Etat est l'article 81 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Cet article dispose que "*les infractions à la présente loi sont recherchées et constatées par tous les officiers de police judiciaire, en ce compris ceux dont la compétence est limitée, par les sous-officiers de la gendarmerie, par les agents de l'administration de la Sûreté publique et de l'Administration des douanes et accises, par les inspecteurs du Ministère de l'Emploi et du Travail et du Ministère des Classes moyennes ainsi que par ceux de l'Office national de la sécurité sociale*".

Cette loi du 15 décembre 1980 a remplacé la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers qui, en son article 14 chargeait déjà les fonctionnaires et agents de la Sûreté Publique de rechercher les faits de pénétration ou de séjour illégaux d'étrangers dans le royaume.

Jusqu'au 31 décembre 1993, l'Administration de la Sûreté publique du Ministère de la Justice se composait en effet de la Sûreté de l'Etat d'une part, de l'Office des étrangers d'autre part.

Cet article 81 de la loi du 15 décembre 1980 n'a été ni abrogé, ni modifié alors qu'au 1er janvier 1994, l'Office des étrangers a été transféré du Ministère de la Justice au Ministère de l'Intérieur, ceci en application d'un Arrêté royal du 31 décembre 1993. Tout lien organique a donc disparu entre la Sûreté de l'Etat et l'Office des Etrangers. Etant donné d'autre part que les matières relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers relèvent à présent du Ministre de l'Intérieur, depuis leur transfert par des arrêtés royaux du 13 juillet 1992, il y a lieu de considérer que les agents de l'Administration de la Sûreté de l'Etat ne sont plus investis de la qualité d'officier de police judiciaire résultant de l'article 81 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

N'ayant plus d'objet en ce qui concerne les agents de la Sûreté de l'Etat, cet article 81 de la loi du 15 décembre 1980 doit être modifié en conséquence.

3. Les arrêtés royaux.

Au 30 juin 1995, le Comité a dénombré deux arrêtés du Régent et 23 arrêtés royaux en vigueur qui concernent directement le fonctionnement et, dans une moindre mesure, les missions des services de renseignements. Parmi ceux-ci, deux arrêtés concernent à fois la Sûreté de l'Etat et le S.G.R., quinze sont relatifs à la Sûreté de l'Etat et six ne concernent que le S.G.R.

Par ordre chronologique, il s'agit des arrêtés suivants :

a. concernant les deux services de renseignements.

- l'arrêté royal du 11 septembre 1991 relatif à la détention et au port d'armes par les services de l'autorité ou de la force publique.
- l'arrêté royal du 17 octobre 1991 créant le Groupe Interforces Antiterroriste; cet arrêté établit une collaboration entre la Gendarmerie, les services de police, l'administration de la Sûreté de l'Etat et le "Service Général de la Sécurité et du Renseignement" à l'égard d'actes de terrorisme visant la Belgique, les citoyens ou les intérêts belges à l'étranger.

b. concernant le S.G.R.

- l'arrêté royal du 20 août 1969 portant le statut des agents civils du Service de sécurité militaire; cet arrêté royal a été modifié par deux arrêtés royaux du 01 juillet 1971 et du 18 décembre 1987.
- l'arrêté royal du 20 novembre 1986 portant fixation du cadre des agents civils du Service de sécurité militaire; pour des raisons de sécurité, cet arrêté royal est classé "secret" et ne fait l'objet d'aucune publication dans le Moniteur Belge.
- l'arrêté royal du 19 décembre 1989 portant organisation de l'Etat-Major Général; l'article 14 de cet arrêté place le Service Général du Renseignement sous l'autorité directe du chef de l'état-major général et fixe ses missions. Cet arrêté royal a été modifié par un arrêté royal du 5 mars 1992

c. concernant la Sûreté de l'Etat.

- deux arrêtés du Régent des 3 juillet 1946 et 28 mai 1948 transférant au Ministère de la Justice l'Administration de la Sûreté de l'Etat.
- l'arrêté royal du 31 mai 1951 octroyant aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat le bénéfice des indemnités forfaitaires mensuelles et journalières allouées aux membres de la Police judiciaire près les parquets.

- l'arrêté royal du 29 avril 1966 portant le statut du personnel de la section Sûreté de l'Etat de l'administration de la Sûreté publique; cet arrêté royal a été modifié par trois arrêtés royaux du 27 novembre 1968, du 26 avril 1971 et du 22 décembre 1993.
- l'arrêté royal du 12 octobre 1966 pris en exécution des lois relatives au personnel d'Afrique en ce qui concerne l'admission aux fonctions de commissaire et d'inspecteur des services extérieurs de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique.
- deux arrêtés royaux des 6 juillet 1967 et 21 octobre 1968 pris en exécution des lois relatives au personnel d'Afrique en ce qui concerne l'admission aux fonctions d'inspecteur des services extérieurs de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique.
- l'arrêté royal du 23 octobre 1967 portant des dispositions temporaires dérogeant aux règles relatives au recrutement et à la carrière des agents de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique; ce régime temporaire et dérogatoire a été prorogé par l'arrêté royal du 21 novembre 1969.
- l'arrêté royal du 16 décembre 1968 accordant des échelles de traitements compensatoires à certains agents des services extérieurs de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique.
- l'arrêté royal du 22 décembre 1993 fixant les conditions et les modalités de promotion aux grades de première classe dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.
- l'arrêté royal du 31 décembre 1993 relatif à l'organisation du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique.
- deux arrêtés royaux des 14 janvier 1994 et 17 janvier 1994 portant statut et statut pécuniaire de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat.
- l'arrêté royal du 30 juin 1994 abrogeant l'arrêté royal du 12 novembre 1993 accordant une prime de restructuration aux membres des services extérieurs de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique.
- l'arrêté royal du 23 juin 1995 accordant une somme unique aux membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Les intitulés mêmes de ces textes montrent que ceux-ci concernent essentiellement le rattachement organique des services de renseignements ainsi que le cadre et le statut de leur personnel.

Les missions des services de renseignements peuvent néanmoins se déduire partiellement de deux arrêtés royaux.

En ce qui concerne les missions du Service Général du Renseignement et de la Sécurité, l'article 14 de l'arrêté royal du 19 décembre 1989 modifié par l'arrêté royal du 5 mars 1992 dispose notamment ce qui suit :

§2. *"Le chef du service général du renseignement et de la sécurité est le conseiller et l'assistant du chef de l'état-major général en matière de renseignement et de sécurité. A ce titre, il propose les éléments de la politique de renseignement et de sécurité".*

§3. *"Dans le cadre des politiques arrêtées et des missions qui lui sont dévolues, le chef du service général du renseignement et de la sécurité est chargé :*

- *de la recherche, de l'exploitation et de la diffusion du renseignement;*
- *de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection du secret et au maintien de la sécurité militaire, y compris le chiffrement, d'établir, de diffuser et de contrôler les directives en cette matière".*

§4. *"Le chef du service général du renseignement et de la sécurité :*

- *gère les relations avec les forces armées étrangères (sauf celles résultant de l'appartenance à une alliance militaire dont la Belgique est membre et qui s'établissent directement, par les divisions et les sections d'état-major concernées);*
- *veille au respect des accords internationaux conclus par la Belgique en matière de sécurité;*
- *établit, diffuse et contrôle les prescriptions relatives aux archives et à la documentation historique des forces armées".*

Les dispositions d'ordre général des §§ 2 et 3 permettent de conclure que la définition et la dévolution des missions opérationnelles du S.G.R. en matière de renseignements doivent s'effectuer au niveau du chef de l'Etat-major, sur proposition du chef du S.G.R. et "*dans les cadre des politiques arrêtées*". Il n'est pas indiqué de manière explicite par qui et comment ces politiques sont arrêtées. Cependant, compte tenu de l'ancien article 68 de la Constitution (actuellement l'article 167, § 1 de la Constitution coordonnée du 17 février 1992) sur lequel se fonde cet arrêté royal, on peut notamment en déduire qu'il s'agit des politiques arrêtées par le Roi sur proposition du gouvernement et plus précisément des relations internationales qu'il dirige.

La mission de sécurité du S.G.R. trouve quant à elle son fondement dans cet article 14, de même que la gestion des attachés militaires et celle des archives historiques des forces armées. On comprend aussi l'importance accordée par le S.G.R. à l'application du document confidentiel de l'OTAN compte tenu du §4, 2ème tiret de cet article 14.

Il n'existe aucune disposition semblable à celle de cet article 14 pour fixer les missions générales de la Sûreté de l'Etat ou pour déterminer à quel niveau de décision ses missions spécifiques doivent être définies.

La participation des deux services de renseignements à la prévention et à la répression du terrorisme peut cependant être déduite de l'arrêté royal du 17 octobre 1991 créant le Groupe Interforces Antiterroriste.

En ce qui concerne la Sûreté de l'Etat, l'article 2. 2° dispose que le G.I.A "*communique au Ministre de la Justice tout renseignement relatif à la sûreté de l'Etat en matière de terrorisme. Dans ce cadre, il exécute les instructions en la matière du fonctionnaire dirigeant l'administration de la Sûreté de l'Etat et satisfait sur le champ à toute demande de renseignement de ce fonctionnaire*".

En ce qui concerne le Service Général du Renseignement et de la Sécurité, l'article 2. 5°

dispose que le G.I.A. "*assiste, d'initiative ou à sa demande, le Service général de la Sécurité et du Renseignement dans sa mission de renseignement relative aux actes de terrorisme*".

La notion de "terrorisme" n'est pas définie dans cet arrêté royal du 17 octobre 1991.

Il y a lieu de relever aussi un projet d'arrêté royal de décembre 1992 à prendre en application de l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et qui a pour objet d'associer les services de renseignements, la Sûreté de l'Etat en particulier, à l'exécution des missions de protection spéciale de personnes et de biens.

4. Les normes gouvernementales ou ministérielles

a. concernant les services de renseignements en général.

Hormis une directive secrète des services du Premier ministre datée du 08 avril 1960 et intitulée "*Instructions générales sur la sécurité à l'usage des départements ministériels et des organismes publics et privés*", le Comité n'a été mis en possession d'aucune autre instruction ministérielle relative aux missions et fonctionnement des services de renseignements.

Cependant, le rapport de la commission parlementaire "*sur l'existence en Belgique d'un réseau de renseignement clandestin international*" (dite affaire "Gladio"), daté du 1er octobre 1991 (Sénat de Belgique 1117 - 4 , session de 1990 - 1991) mentionne quelques directives et décisions ministérielles relatives aux activités de renseignements et de résistance à l'ennemi en cas de conflit et d'occupation du territoire national; il s'agit notamment des documents suivants :

- la lettre que le Premier ministre, M. Spaak, a adressée le 7 février 1949 à M. Menzies, chef du service de renseignement britannique, et dans laquelle il déclare notamment : "*Il serait hautement désirable que les trois services - anglais, américain et belge - collaborent étroitement*"; (annexe 6 du rapport précité) .
- la lettre du 28 septembre 1951 par laquelle MM. Van Houtte Premier ministre, Moyersoen, ministre de la Justice, et De Greef, ministre de la Défense Nationale, définirent la mission du comité de sûreté de l'Union occidentale de défense (le C.C.U.O.); ce comité était présidé par un "coordinateur", membre responsable de la Sûreté de l'Etat (op. cit. p. 25).
Il ressort de ces instructions que le service militaire est chargé notamment des missions suivantes :

- la préparation et l'organisation de la résistance en cas d'occupation du territoire;
- l'infiltration et le retrait de militaires belges et autres et de ses propres agents;
- le sabotage.

La Sûreté de l'Etat est compétente pour :

- les renseignements;
- l'évacuation des V.I.P.;
- la guerre psychologique.

- la lettre du Premier ministre Van Houtte adressée le 21 décembre 1951 au président du Comité des Chefs d'Etat-major et à l'administrateur adjoint de la Sûreté de l'Etat : *"Il paraît souhaitable d'envisager dès à présent la mise en oeuvre des préparatifs indispensables en vue des opérations Action. (...) C'est au Premier ministre qu'il appartient, en sa qualité de président du comité ministériel de défense, de déterminer les grandes lignes de la politique en matières d'actions clandestines. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs au Ministre de la Défense Nationale et au Ministre de la Justice".*(op. cit. p 19).
- la lettre que le même Premier ministre adresse le 31 mars 1952 aux mêmes correspondants en ce qui concerne les opérations Action : *"Il est indispensable que les autorités belges responsables et, en dernier ressort, le Gouvernement belge soient, en cas d'occupation du territoire, à même de connaître tous les renseignements en provenance de la Belgique, recueillis par les services belges, ainsi que toutes les instructions données aux organisations clandestines belges. Une participation belge à l'ensemble des moyens de liaison et de communication de la base doit être prévue et en matière de sabotage économique ou industriel, tous les renseignements et tous les ordres d'exécution doivent rester aux mains d'autorités belges. Celles-ci se conforment aux directives d'ordre général données par les autorités alliées.*

Aucune décision de principe et, notamment, celle concernant les sabotages économiques ou la mise en action de l'armée secrète, ne peut être prise par les autorités alliées sans consultation préalable des autorités compétentes belges. Il paraît souhaitable enfin, d'envisager dès à présent, la possibilité de mener d'une façon rigoureusement autonome, si nécessaire, la guerre psychologique" (op. cit. p 19).
- la décision ministérielle de 1954 d'attribuer au Ministre de la Défense Nationale la compétence en matière de sabotages économiques et militaires (op. cit. p 19).
- la décision gouvernementale du 23 novembre 1990 de supprimer le service clandestin "Stay Behind" et d'arrêter toute participation au comité de coordination allié (op. cit. p 21)

Il convient aussi de relever l'existence du "Manuel de Défense civile" mentionné en 1981 par Mr Albert RAES, à l'époque Administrateur Directeur Général de la Sûreté de l'Etat, lors de son audition par la commission "Gladio". Le Comité n'a pas été mis en possession de ce document.

b. concernant le S.G.R.

Sachant que la recherche, l'exploitation et la diffusion du renseignement par le S.G.R. doit se dérouler *"dans le cadre des politiques arrêtées et des missions qui lui sont dévolues"* (article 14 § 3 de l'arrêté royal du 19 décembre 1989), le Comité a recherché s'il existait des normes gouvernementales ou ministérielles spécifiques en la matière.

Les seules instructions ministérielles que le S.G.R. a présentées au Comité en la matière sont les suivantes :

- la directive déjà citée des services du Premier ministre datée du 08 avril 1960 concernant la sécurité des départements ministériels et des organismes publics et privés;
- une directive ministérielle confidentielle du Ministre de la Défense Nationale datée du 17 août 1970 et ayant pour objet la délivrance des certificats de sécurité.

Ces deux directives concernent manifestement la mission de sécurité du S.G.R. mais non sa mission de renseignement. Le Comité n'est en possession d'aucune autre directive gouvernementale ou ministérielle relative à la mission de renseignement du S.G.R.

c. concernant la Sûreté de l'Etat.

La lutte contre le terrorisme mise à part, on ne trouve pas d'autre attribution actuelle de la Sûreté de l'Etat ni dans la loi, ni dans les arrêtés royaux. Le Comité R a donc aussi recherché la trace des autres missions de ce service dans des directives gouvernementales ou ministérielles.

Parmi les 23 arrêtés, circulaires et directives ministériels qui ont été mis en sa possession par la Sûreté de l'Etat, le Comité n'a trouvé que quatre documents assignant des missions à ce service ou qui lui donnent des instructions sur la manière de les exécuter.

Ces documents sont les suivants :

- une note du 3 juillet 1967 du ministre Wigny adressée à l'Administrateur - Directeur - Général de la Sûreté publique, indiquant que toute affaire de recrutement de mercenaires doit être immédiatement signalée au Parquet;
- une instruction gouvernementale secrète du 23 janvier 1973 ayant pour objet des mesures à prendre contre le terrorisme;
- une lettre du Ministre de l'Intérieur adressée le 16 août 1973 à l'Administrateur Directeur Général de la Sûreté Publique donnant des indications complémentaires au document précité;
- une instruction gouvernementale du 10 juin 1974 fixant les attributions de divers échelons ministériels dans la protection de hautes personnalités étrangères en visite en Belgique.

Les autres directives ministérielles concernent la sécurité, le statut du personnel, ses devoirs de discrétion; elles déterminent les armes faisant partie de l'équipement réglementaire des agents des services extérieurs ou accordent des moyens de recherche tels que l'accès aux registres de la population et des étrangers, l'accès au Registre national des personnes physiques. Une instruction ministérielle de 1961 fixe des conditions à la transmission de renseignements politiques à des services étrangers.

A noter également que deux lettres confidentielles de l'Administrateur-directeur-général (datées des 6 et 8 février 1967) sont signées au nom du Ministre de la Justice et contiennent des instructions relatives aux mercenaires.

Pour le reste, il existe quelques notes internes de la Sûreté dans lesquelles il est fait explicitement référence à des décisions, directives ou instructions ministérielles concernant les missions, les priorités et le fonctionnement de ce service. Le Comité n'a cependant pas été mis en possession de ces directives ministérielles; il s'agit notamment :

- d'une note de l'Administrateur adjoint du 24 février 1949 sur la nécessité d'en référer au Ministre de la Justice *"avant de prendre, dans les relations directes que les services de la Sûreté entretiennent avec d'autres départements, une initiative qui serait de nature à engager la responsabilité de Mr le Ministre"*;
- d'un ordre de service n°147 du 23 octobre 1950 par lequel il est signalé que le Ministère de l'Intérieur désire être informé chaque matin des *événements à caractère politique de la veille et de la nuit qui sont de nature à influencer le maintien de l'ordre public"*;
- d'une note de l'Administrateur adjoint du 26 mai 1952 relative aux relations aux frontières avec les services de sûreté voisins;
- d'une note de service n°3 du 13 janvier 1953 sur les frais de séjour des membres des services extérieurs;

- d'une note de l'Administrateur Directeur Général du 24 novembre 1953, n° AA/OS/SA/SS/1 (qui n'est pas en possession du Comité mais qui est répercutée par l'ordre de service n°40 du 16 décembre 1953 signé par un chef de bureau) relative au mécanisme des enquêtes extérieures ainsi qu'à l'ouverture des dossiers individuels; cet ordre de service contient en annexe une liste non signée d'organisations belges et étrangères à surveiller;
- d'une note de l'administrateur-adjoint du 6 juin 1955 intitulée *"recherche des atteintes contre le crédit de l'Etat - avis aux autorités judiciaires"* par laquelle il est demandé aux services de mettre d'urgence les Procureurs généraux près les Cours d'Appel au courant des projets de *"réunions publiques à caractère politique, ayant pour objet des commentaires sur la situation financière du pays"*;
- d'une note de l'administrateur-adjoint du 10 octobre 1957 par laquelle il est signalé que le Cabinet du Ministre demande à être mis immédiatement *"au courant de tous faits ou éléments de nature à intéresser le Ministre de la Justice, sous l'autorité duquel se trouve la Sûreté de l'Etat, et le Gouvernement"* (sans plus de précision); une note du 23 octobre 1957 précise néanmoins *"qu'il s'agit des faits, éléments et incidents qui sont déterminés par les responsabilités politiques et judiciaires du Ministre de la Justice, lorsque ces responsabilités apparaissent plus spécialement dans des circonstances de temps données"* ; (A la lecture d'une telle explication, le Comité se demande s'il n'est pas en présence d'un message crypté).
- d'un ordre de service n°312 daté du 21 mai 1958 par lequel il est demandé de vérifier *"si des perturbateurs n'ont pas l'intention de provoquer des incidents sérieux à l'occasion de réunions électorales auxquelles participent des personnalités ministérielles"*;
- d'une note de service du 2 août 1961 de l'Administrateur adjoint qui interdit de transmettre à des services étrangers des renseignements sur l'activité politique de sujets belges;
- d'un ordre de service n° 4/62 du 19 juillet 1962 par lequel l'Administrateur adjoint rappelle que, sur instructions ministérielles, la transmission de renseignements politiques au sujet de personnes belges à des services étrangers est interdite, sauf dans le domaine de la contre-information et les domaines d'activités connexes; la notion de "contre-information" n'est pas définie;
- d'une note du 1er février 1965 adressée par un directeur au commissaire en chef intitulée *"rapports inciviques"*; elle mentionne que *"sur instructions ministérielles, ces enquêtes doivent être effectuées par priorité"*;
- d'une note du 3 février 1966 concernant les informations transmises à la Gendarmerie;
- d'une note de service du 1er mars 1993 faisant état d'une décision ministérielle du 7 janvier 1993 transférant à la Sûreté de l'Etat les compétences exercées par l'Office des étrangers en matière de délivrance des autorisations de détention et des permis de port d'armes à feu aux étrangers non domiciliés en Belgique ;
- de deux notes de service, l'une du 16 février 1995, l'autre du 3 avril 1995 relatives aux effets de la révision générale des barèmes aux Services Extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Dans un article paru en 1972 dans la revue *"L'officier de police"*, intitulé *"Les rapports (de la Sûreté de l'Etat) avec les officiers et agents des polices communales"*, Ludo Caeymaex, alors Administrateur directeur général de la Sûreté de l'Etat, fait référence à une circulaire ministérielle du 1er août 1962 : cette circulaire du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique (P.G.R. réf. M.O./60) demande aux gouverneurs de province d'attirer l'attention des bourgmestres sur l'intérêt que présente une collaboration étroite entre la police communale et l'administration de la Sûreté publique, *"notamment par transmission à la Sûreté publique de rapports sur les événements de*

nature à troubler la tranquillité publique *et d'avis préventifs sur ces événements*". Le Comité n'a pas été mis en possession de cette circulaire par la Sûreté de l'Etat.

5. Autres directives générales.

a. Les instructions de l'Etat-major général des Forces Armées.

L'Etat-major général des Forces Armées est l'auteur de deux documents relatifs à la sécurité militaire. Ces deux documents sont classifiés "diffusion restreinte" et destinés aux officiers de sécurité des services concernés.

Il s'agit d'un document "IF 5" d'une part, des "directives territoriales de sécurité" (DTS) d'autre part.

Le document IF 5 : la dernière version dont le Comité est en possession date du 15 juillet 1992. Il s'agit d'un manuel fixant les *"normes de sécurité pour bâtiments et installations militaires"* applicables à toutes les nouvelles constructions destinées aux organismes ressortant du ministère de la Défense Nationale.

Le chef d'Etat-major a chargé le S.G.R. de réactualiser ce document "IF 5". La rédaction et la mise à jour de ce document fait partie intégrante des missions de sécurité du S.G.R.

Les directives territoriales de sécurité (DTS) : ces directives regroupent toutes les prescriptions existant en matière de sécurité militaire et sont notamment basées sur le document IF 5 précité. Il s'agit d'un corpus structuré et codifié de plusieurs centaines de pages.

L'exemplaire dont le Comité a été mis en possession n'est ni daté, ni signé.

La sécurité militaire est définie comme étant *"l'ensemble des prescriptions à observer en vue de protéger les Forces Armées contre :*

- a. la recherche d'informations au profit de pays tiers.*
- b. la propagande visant à saper le moral et la discipline de l'armée, à inciter ses membres à la révolte ou à la trahison.*
- c. des tentatives de destruction, de vol ou de mise hors d'état de matériel, d'armement ou d'équipement.*

La sécurité militaire englobe la discipline du secret, la sécurité du personnel, des documents, des installations militaires, du matériel et des transmissions".

b. Les directives du Secrétaire général du ministère de la Justice.

Le Comité a été mis en possession de 19 directives, notes et ordres de service provenant du Secrétaire général du ministère de la Justice. Ces documents datent de 1948 à 1993 et contiennent des instructions administratives générales relatives au fonctionnement du ministère de la Justice. On n'y trouve aucune mention particulière sur les missions et le mode de fonctionnement de la Sûreté de l'Etat.

6. Les directives internes aux services de renseignements proprement dites.

a. Les ordres permanents du S.G.R.

Le Comité est en possession d'un volume de plus de 130 pages d'ordres permanents en vigueur au S.G.R. au 4 juillet 1994. Ce corpus contient des directives coordonnées sur tous les aspects du fonctionnement du S.G.R.

Les missions du S.G.R. y sont définies dans les mêmes termes généraux que ceux de l'arrêté royal du 19 décembre 1989.

b. Les notes et ordres de service de la Sûreté de l'Etat.

C'est aussi dans les directives issues de l'administration générale du ministère de la Justice et dans celles de la hiérarchie interne de la Sûreté de l'Etat que le Comité a recherché une énumération plus précise des missions exercées par ce service.

Toutes les notes internes de la Sûreté d'avant 1940 ont été, dit-on, détruites en mai 1940. Aucune note ou directive interne de la période 1940 - 1945 n'a été transmise au Comité.

Parmi les notes ou ordres de service de la hiérarchie interne qui, de manière éparsée et non coordonnée, font référence aux missions générales (soit par leur objet même, soit de manière incidente), les plus intéressantes sont, par ordre chronologique, les suivantes :

- une note du directeur Woot de Trixhe datée du 18 janvier 1950 adressée aux chefs de brigades et aux chefs de sections indique : *"Le but général d'un service comme le nôtre est de rechercher tout indice d'activité susceptible de porter atteinte à la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat. Les buts particuliers intéressent plusieurs domaines, dont l'importance peut varier selon les circonstances. A l'heure actuelle, le domaine qui doit retenir toute votre attention est celui de la pénétration des milieux, belges et étrangers, poursuivant des buts de nature à compromettre la sécurité extérieure, le principe ou le fonctionnement, et la stabilité des institutions légales belges. Il nous faut à tout prix connaître les buts immédiats de ces milieux, les moyens dont ils disposent pour les réaliser, les individus ou les groupes d'individus qui facilitent leurs tâches ou sur lesquels peut s'appuyer leur action."*
- une note d'un commissaire principal datée du 6 septembre 1952 et destinée aux chefs de section mentionne parmi d'autres sujets : *"l'objectif essentiel du métier est de renseigner et plus précisément en ce qui concerne la Sûreté belge, de fournir des renseignements généraux. Plus précisément encore, ces renseignements doivent être fournis en temps utile et par priorité au sujet des événements d'actualité"*.
- un ordre de service "secret" du directeur daté du 14 décembre 1954 indique que *"tout renseignement ne concernant pas une personne ou un groupement de caractère nettement subversif ne peut plus être transmis"*.
- une note d'un commissaire principal du 23 mars 1955 destinée aux chefs de section indique quels sont les *"événements et réunions de nature à intéresser la Sûreté de l'Etat"*; on y lit notamment : *"la tâche de la Sûreté de l'Etat est de se tenir au courant, dans tout le pays, des directives données qui échappent à l'observateur de l'événement, des conciliabules auxquels il n'est pas donné de publicité, tous les faits non révélés qui préparent un mouvement ou influencent son évolution, la recherche de renseignements "ouverts" étant essentiellement la tâche de la Gendarmerie. Le service doit donc se préoccuper de rechercher les décisions et mots d'ordre qui peuvent être donnés de divers côtés (comités de mouvements et de groupements) aux fins de troubler l'ordre public et auxquels aucune publicité n'aurait été donnée."*
- un ordre de service classifié "secret" du directeur Woot de Trixhe daté du 9 février 1956 indique: *"d'une manière générale, le champ d'action de la S.E. se limite à l'activité politique subversive extrémiste et à la contre-information (activités des services de renseignements étrangers) non militaire"*; Cette note cite également comme missions : *"la contre-propagande" (détection de l'activité de propagande subversive des milieux étrangers), le "contre-sabotage", la "contre-ingérence dans les affaires de l'Etat"*.
A propos de l'action syndicale, le document indique : *"l'action de la S.E. ne doit jamais porter*

sur les syndicats actuellement existant et officiellement reconnus; l'information ne devant porter que contre les individus à charge desquels il existe des indices qu'ils exploitent, de façon subversive caractérisée, l'action syndicale".

- une note classifiée "secret" du commissaire en chef destinée aux chefs de brigade et aux chefs de section du 22 mai 1956 est intitulée "*compétences respectives de la Sûreté de l'Etat et de la Gendarmerie en matière d'information*"; elle indique que la mission de la Sûreté de l'Etat est la surveillance des activités subversives ainsi définies :
 - 1) "*toutes activités politiques sous quelque couvert qu'elles se présentent ou se camouflent, soit à l'extrême droite, soit à l'extrême gauche, ou dans un mouvement qui coudoie ces extrêmes ou s'y apparente*";
 - 2) "*toutes activités de nature à troubler l'ordre public et conséquemment la sûreté intérieure de l'Etat, telles les grèves, spécialement les grèves des services publics, certaines manifestations, etc ...*";
 - 3) "*toutes activités contre la sûreté extérieure de l'Etat : espionnage et création ou exploitation de lignes de renseignements par les puissances étrangères.*"
- un ordre de service de l'administrateur adjoint Woot de Trixhe daté du 9 décembre 1968 est intitulé "*coordination dans le cadre du Benelux de la politique à suivre à l'égard d'éléments révolutionnaires*" ainsi définis : "*toute personne, ou groupe de personnes, venant d'un pays tiers, dans un des pays du Benelux et dont la présence ou les activités sont de nature à troubler l'ordre public*";
- quelques notes de service édictées dans le courant des années 70 par l'administrateur-adjoint Albert RAES concernent le terrorisme. Cependant, aucune définition de cette notion n'a été trouvée dans les directives internes de la Sûreté.

Le Comité sait que, sous la présidence de Monsieur Caeymaex, des discussions ont eu lieu entre 1984 et 1988 au sein du "Collège de la lutte Anti-terroriste" en vue de définir cette notion de terrorisme. Plusieurs propositions de définitions ont été avancées mais un des participants a fait remarquer que le groupe TREVI (voir plus loin) n'avait jamais donné de définition du mot "terrorisme" et ce, afin de ne pas exclure certains éléments intéressants qui pourraient être révélateurs.

Selon le colonel de Gendarmerie VANNESTE, Directeur du Groupe Interforces Antiterroriste (G.I.A.), la définition à laquelle ce groupe fait référence contient trois éléments essentiels :

- le recours à la violence;
 - la structuration en groupe;
 - la poursuite d'objectifs politiques.
- une note non signée du 20 février 1974 mais attribuée à l'Administrateur-directeur-général Caeymaex; cette note intitulée "*la sûreté de l'Etat*" assigne à ce service la mission générale "*d'assurer la sécurité de l'Etat en prévenant les atteintes au pouvoir et les violations des règles qui conditionnent l'exercice de ces pouvoirs*". Cette mission générale comprend quatre volets :
 1. "*la lutte contre la subversion intérieure*";
 2. "*la lutte contre la subversion extérieure : espionnage, sabotage physique et moral, ingérence et insurrection*";

3. *"la protection de hautes personnalités";*

4. *"la police des étrangers sur le plan politique";*

Sont qualifiés de "subversifs", les mouvements et individus *"dont l'action est dangereuse ou nuisible pour la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, ou capable de nuire à nos bonnes relations avec des pays étrangers"*.

Toujours selon la même note, la lutte contre la "subversion extérieure" concerne l'espionnage, le sabotage, l'action d'ingérence et l'insurrection.

Remarque

En 1981, déposant devant la commission WIJNINCKX, Albert RAES alors Administrateur Directeur Général de la Sûreté de l'Etat, a donné de la subversion la définition suivante : *"Tout mouvement qui a pour but d'entraver le fonctionnement des institutions démocratiques et à les transformer par des moyens illégaux, non démocratiques"*. Cette définition n'est pas celle qui se retrouve dans les directives internes de la Sûreté de l'Etat.

- une note de service du commissaire en chef du 29 juin 1990 intitulée *"communication de renseignements concernant l'ordre public"* indique à qui doivent être transmis *"les renseignements relatifs à des manifestations, des grèves et à toutes activités subversives et susceptibles de troubler l'ordre public"*.
- un texte interne non signé du 21 juin 1974 accompagne un organigramme de l'Administration de la Sûreté publique; à propos des services centraux de la Sûreté de l'Etat, on trouve mention des missions suivantes :
 - *"étude et exploitation des renseignements concernant les activités de services spéciaux étrangers";*
 - *"protection de l'OTAN et de la C.E.E. en Belgique";*
 - *"étude et exploitation des renseignements relatifs à l'activité politique de groupements étrangers ainsi qu'à l'activité potentiellement subversive de mouvements politiques belges"*.
- un ordre de service daté du 20 février 1991 relatif à la restructuration des services mentionne trois nouvelles missions attribuées :
 - le trafic et le commerce d'armes,
 - la prolifération chimique et nucléaire,
 - l'exportation illicite de haute technologie.
- la note de service du 13 juin 1995 intitulée *"restructuration partielle de la Sûreté de l'Etat"* (remplaçant celle du 30 décembre 1994) ajoute deux missions supplémentaires :
 - le crime organisé,

Cette notion n'est pas définie; on lit cependant : *"En ce qui concerne le crime organisé, l'intention n'est pas de faire des recherches ou d'effectuer des analyses concernant des faits punissables isolés. L'analyse du crime organisé se rapporte uniquement aux éléments relatifs aux conséquences déstabilisatrices sur le plan"*

politique et socio-économique qui découlent des activités criminelles organisées".

- les sectes.
- Cette note fait aussi référence à la prochaine incorporation du service de la Sécurité nucléaire à la Sûreté de l'Etat.

Parmi les directives internes relatives aux missions de la Sûreté de l'Etat, on trouve également une quinzaine de notes et ordres de service relatives aux enquêtes de sécurité.

c. La liste des organisations surveillées par la Sûreté de l'Etat.

La Sûreté de l'Etat établit périodiquement la liste des mouvements et organisations qu'elle surveille. Le Comité a pris connaissance de cinq mises à jour de cette liste :

- un ordre de service classifié "secret" du directeur Woot de Trixhe daté du 3 mars 1953 et intitulé "*directives pour le travail des sections*".
- un ordre de service n°40 du 16 décembre 1953 signé par un chef de bureau répercute une note de l'Administrateur Directeur Général du 24 novembre 1953, n° AA/OS/SA/SS/1 qui a trait au "*mécanisme des enquêtes extérieures*" ainsi qu'à "*l'ouverture des dossiers individuels*"; cet ordre de service contient en annexe une liste non signée d'organisations belges et étrangères établies en Belgique dont les membres, sujets belges et sujets étrangers séjournant sur le territoire national, doivent être surveillés.
La liste se termine par une note qui indique aussi comme objet de surveillance : "*toute personne, quelle que soit sa nationalité* :
 - *ayant une activité de nature à troubler la sûreté intérieure de l'Etat, (...).*
 - *ayant une activité contre la sûreté extérieure de l'Etat, tels l'espionnage ou la création et l'exploitation de lignes de renseignements au profit de puissances étrangères*".
- une liste trimestrielle des organisations belges (5ème mise à jour - avril 1982) en annexe 2 de la note d'orientation du 26 janvier 1981 : une note d'introduction précise que la liste qui suit ne constitue pas une liste de priorités mais qu'elle doit être considérée comme un instrument de travail. La note précise aussi que "*le fait qu'une organisation est reprise dans la liste jointe, ne signifie pas nécessairement qu'elle soit subversive*".
- la liste des sujets établie en juin 1993 : à côté des groupes et organisations surveillés, on trouve mentionnées les missions relatives au trafic illégal d'armes et à la prolifération nucléaire, chimique et bactériologique.
- la liste des sujets établie en décembre 1994 : il s'agit de la dernière mise à jour connue du Comité; celui-ci en a reçu copie le 4 août 1995 à sa demande expresse.

Cette liste est périodiquement mise à jour en fonction de l'évolution des choses. Selon la direction de la Sûreté de l'Etat, ces listes sont préparées par les services d'analyse, approuvées par l'Administrateur général et régulièrement soumises pour approbation au Ministre de la Justice. Ces documents ne portent pourtant pas la signature de l'autorité responsable. C'est pourtant dans ces listes que l'on peut le mieux se rendre compte de l'étendue de la surveillance exercée par la sûreté de l'Etat.

Le Comité estime que ce sujet devra faire l'objet d'une prochaine enquête.

B. Forme, élaboration et diffusion des directives internes des services de

renseignements.

Les directives internes de la Sûreté de l'Etat se présentent sous une forme tout à fait différente de celle adoptée par le S.G.R.

1. Forme et dénomination.

Les directives de la Sûreté se présentent comme une suite non coordonnée de circulaires, notes et ordres de service émis à tout moment. On n'aperçoit d'ailleurs pas clairement le fondement des dénominations différentes qu'elles adoptent : *circulaires - notes de service - ordres de service - notes à ...* . D'autre part, certaines notes et ordres de service sont numérotés, d'autres ne le sont pas.

Tous les ordres et notes de service de la Sûreté de l'Etat sont établis simultanément dans les deux langues nationales.

Les ordres permanents du S.G.R. sont rassemblés dans un corpus d'instructions codifiées, coordonnées et régulièrement mises à jour. Le document est précédé d'une table des matières indiquant le titre de chaque chapitre et de chaque section.

Au 30 juin 1995, les ordres permanents du S.G.R. n'étaient encore disponibles qu'en langue néerlandaise et dans une version inachevée. Selon les responsable de ce service, la version française en préparation devra paraître dès que la version néerlandaise sera complètement achevée.

Cette situation ne paraît pas conforme au point "d" de l'article 24 de la loi du 30 juin 1938 concernant l'usage des langues à l'armée. Cette disposition est libellée comme suit :

"Article 24. Dans toute unité à régime linguistique mixte, l'emploi des langues est réglé comme suit :

a) ... b)... c) ...

d) Les communications de service destinées à toute l'unité se font dans les deux langues nationales;

e)... f) ... "

2. Objets, nombre et auteurs

Les ordres permanents du S.G.R. concernent tous les aspects de son fonctionnement : ses missions, son organigramme, la répartition des compétences, la sécurité, les opérations, la formation du personnel, l'administration, les activités sociales, la logistique, les déplacements, etc ... Le corpus est présenté aux sections sous l'unique signature du chef du S.G.R.

A la Sûreté de l'Etat, des fonctionnaires de rangs et de services différents signent parfois des directives sur un même sujet (le secrétaire général, l'administrateur directeur général, l'administrateur adjoint, le commissaire en chef, un commissaire principal, un directeur, etc). Mais par ailleurs, la même autorité donne parfois des instructions sur des sujets très différents, allant de l'exécution des missions du service jusqu'à des informations générales sur des mesures applicables à l'ensemble de la fonction publique. La répartition fonctionnelle des compétences entre les fonctionnaires dirigeants de la Sûreté n'apparaît pas au travers de leurs instructions de service.

De 1946 à 1993, le commissaire en chef des services extérieurs a signé le plus grand nombre de directives (429 au total) alors que l'administrateur directeur général n'en a signé que 112 et l'Administrateur adjoint 194 au cours de la période indiquée. 243 notes proviennent de fonctionnaires de l'administration générale.

Depuis le 1er janvier 1994, l'Administrateur général signe toutes les notes et ordres de service, quel que soit leur objet : il y en avait 25 au 13 juin 1995.

3. Destinataires et modes de transmission.

Au S.G.R., l'ensemble des ordres permanents est transmis à toutes les sections du service.

La transmission des instructions paraît plus compartimentée à la Sûreté de l'Etat.

Certaines directives sont générales : elles s'adressent à l'ensemble des services administratifs et extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Les plus nombreuses s'adressent soit aux services extérieurs, soit à certaines brigades, soit à des sections déterminées.

Certains ordres ou notes de service du commissaire en chef répercutent ou se réfèrent à des instructions de l'Administrateur général ou même du ministre dont on ne trouve pourtant aucune trace écrite. Il semble donc que certaines directives n'ont été transmises qu'oralement aux fonctionnaires intéressés à charge pour eux de les répercuter par écrit à leurs subordonnés.

4. Mise à jour des documents, évolution.

Les ordres permanents du S.G.R. sont régulièrement mis à jour. Toutes les sections reçoivent une copie des modifications apportées et elles sont invitées à détruire les feuillets remplacés.

A la Sûreté de l'Etat, il n'existe pas de procédure de mise à jour et vu le nombre de documents émis depuis l'année 1946, il est difficile de distinguer ceux qui sont encore en vigueur de ceux qui ne le sont plus; il est aussi malaisé de savoir quelles sont les modifications qui leur ont été apportées.

On constate d'ailleurs une évolution chaotique voire même contradictoire des instructions sur certains sujets; il semble en effet que certaines instructions ont été modifiées à de nombreuses reprises, sous l'influence d'événements ponctuels, avant de trouver une forme plus ou moins permanente.

Interrogé à ce sujet, l'administrateur général a.i. fit savoir par lettre du 18 février 1994 qu'une révision en profondeur et une adaptation des directives internes allaient être entreprises. Par sa lettre du 10 janvier 1995, l'administrateur général de la Sûreté a en outre indiqué que les notes de service qui n'avaient pas été abrogées ou modifiées explicitement étaient toujours d'application. Cependant, il a reconnu que certaines instructions étaient tombées *de facto* en désuétude et qu'elles n'étaient plus appliquées. Par conséquent, un examen des notes de service a été annoncé aux fins d'éliminer celles dont l'existence ne paraissait plus justifiées. L'administrateur général a également annoncé que tout le système des notes de service allait être adapté notamment en fonction de diverses réformes en cours ou en préparation. Selon l'administrateur général, il s'agit d'une démarche relativement complexe qui devrait être menée à bien dans le courant de l'année 1995.

5. Les tendances depuis le 1er janvier 1994.

L'examen des nouvelles directives émises à la Sûreté depuis le 1er janvier 1994 (c'est à dire depuis l'entrée en fonction de Mr VAN LIJSEBETH comme Administrateur général) a permis au Comité de percevoir les tendances suivantes :

- à l'exception d'une note signée par le commissaire en chef, l'Administrateur général a signé toutes les directives internes; elles étaient au nombre de 25 au 30 juin 1995; on ne trouve plus de note signée par d'autres agents de la Sûreté;
- il s'agit le plus souvent de "notes de service" à caractère assez général mais on trouve aussi des notes relatives à l'évaluation des menaces, à la transmission d'informations utiles aux autorités politiques, administratives et judiciaires, à l'organisation des services administratifs, au statut des agents des services extérieurs, à la gestion, à la cafétaria et aux distributeurs de boissons dans le nouveau bâtiment du North Gate;
- deux notes récentes intitulées "restructuration partielle de la Sûreté de l'Etat" (30 décembre 1994 et 13 juin 1995) témoignent de la volonté de l'Administrateur Général de systématiser et de codifier le fonctionnement de ses services.

Le Comité note avec intérêt que l'Administrateur général a fait précéder sa note du 30 décembre 1994 sur la restructuration partielle de la Sûreté de l'Etat par une note adressée aux membres des services extérieurs le 28 novembre 1994. Cette note invite les agents à faire parvenir au secrétariat de l'Administrateur général toutes remarques et suggestions utiles. Un groupe de travail devra examiner attentivement toutes les propositions formulées.

Au 1er juin 1995, 106 réactions écrites ont été enregistrées mais celles-ci n'ont pas encore été examinées par un groupe de travail. Une telle démarche mérite d'être poursuivie.

En ce qui concerne le S.G.R., la succession de plusieurs chefs à la tête de ce service ne paraît pas avoir affecté le mode d'élaboration, de mise à jour et de diffusion des ordres permanents.

C. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Note préalable

En effectuant la présente étude, le Comité a pris connaissance de l'existence de certains arrêtés royaux, règlements, directives et documents internes réglant le comportement des membres des services de renseignements qui ne lui ont pas été transmis d'initiative comme le prévoit l'article 33 de la loi organique du contrôle des services de police et de renseignements. Il s'agit de décisions et directives d'origine gouvernementale ou ministérielle citées dans le présent rapport, du "Manuel de Défense civile" cité par Mr Raes lors de son audition en 1981 par la commission "Gladio", de même que de la dernière mise à jour de la "liste des sujets" de la Sûreté de l'Etat qui date de décembre 1994 et qui a dû être demandée à la Sûreté de l'Etat.

1. Sur la définition des missions des services de renseignements.

a. Les services de renseignements en général.

On ne trouve aucune définition des missions actuelles des services de renseignements au niveau des traités et conventions internationaux. L'exécution des enquêtes de sécurité se fonde cependant pour une bonne part sur un document confidentiel de l'OTAN.

Aucune loi ne définit les missions actuelles des services de renseignements.

La participation des services de renseignements à la lutte contre le terrorisme est cependant une

mission plus précise qui peut être déduite de l'arrêté royal du 17 octobre 1991 relatif au Groupe Interforces Antiterroriste. Cependant on ne trouve nulle part une définition officielle de la notion de "terrorisme".

Le Comité réaffirme qu'il est urgent et indispensable qu'une loi fixe les mandats généraux et spécifiques des services de renseignements ainsi que leur cadre de fonctionnement .

b. Le S.G.R.

Les missions générales de renseignement et de sécurité du S.G.R. sont actuellement fixées par l'article 14 de l'arrêté royal du 19 décembre 1989 portant organisation de l'état-major général.

Le Comité a trouvé trace de deux notes ministérielles qui concernent la mission de sécurité du S.G.R. mais aucune sur sa mission de renseignement alors que celle-ci doit s'accomplir "*dans le cadre des politiques arrêtées*" (article 14 §3 de l'arrêté royal du 19 décembre 1989).

Les ordres permanents du S.G.R. ne donnent pas plus d'informations sur les missions de renseignement de ce service que l'arrêté royal précité.

Le Comité n'a été mis en possession d'aucun document interne à ce service lui fixant des objectifs opérationnels.

Il manque donc un document au niveau gouvernemental pour indiquer à ce service quelles sont les "*politiques arrêtées*" dans le cadre desquelles il doit remplir les missions qui lui sont dévolues. Le Comité recommande l'établissement d'un tel document.

c. La Sûreté de l'Etat.

Le Comité a recensé 18 arrêtés royaux en vigueur réglant le statut du personnel et certains aspects du fonctionnement de la Sûreté de l'Etat. Aucune disposition ne fixe cependant les missions de ce service.

La seule disposition légale qui assignait une mission claire aux agents de la Sûreté publique (à savoir la constatation d'infractions à la loi du 15 décembre 1980) est toujours en vigueur mais elle ne peut plus s'appliquer aux agents de la Sûreté de l'Etat depuis que l'Office des étrangers a été transféré au Ministère de l'Intérieur.

N'ayant plus d'objet en ce qui concerne les agents de la Sûreté de l'Etat, le Comité recommande que cet article 81 de la loi du 15 décembre 1980 soit modifié en conséquence.

Un projet d'arrêté royal de décembre 1992 à prendre en exécution de l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police a pour objet d'associer les services de renseignements, la Sûreté de l'Etat en particulier, à l'exécution des missions de protection spéciale de personnes et de biens. Ce projet n'a toujours pas été adopté.

Au niveau ministériel, on trouve quelques documents des années 50 et 60 qui donnent soit des instructions très générales ("*renseigner sur la Sûreté de l'Etat*"), soit des missions plus précises telles que les inciviques, les mercenaires, la protection de hautes personnalités, et d'autres à caractère hautement politique telles que le suivi "*d'évènements à caractère politique susceptibles de perturber l'ordre public*" ou encore "*les réunions publiques à caractère politique ayant pour objet des commentaires sur la situation financière du pays*" (1955).

Le 1er août 1962, une circulaire du Ministre de l'Intérieur confirme que la Sûreté publique s'intéresse aux "*évènements de nature à troubler la tranquillité publique*".

En 1973, on trouve une instruction gouvernementale et une instruction ministérielle en matière de terrorisme, et puis plus rien jusqu'en 1993.

Le 7 janvier 1993, une décision ministérielle a transféré à la Sûreté de l'Etat les compétences exercées par l'Office des étrangers en matière de délivrance des autorisations de détention et des permis de port d'armes à feu aux étrangers non domiciliés en Belgique.

C'est donc au niveau des directives internes de la Sûreté de l'Etat que mention est faite des autres missions exercées par ce service. La définition des missions la plus générale mais aussi la plus complète, est celle donnée par l'Administrateur-directeur-général Ludo CAEYMAEX le 20 février 1972.

C'est en fin de compte dans la liste des organisations et des groupements à surveiller que l'on découvre le mieux les missions effectuées par la Sûreté de l'Etat. Ce document, intitulé "liste des sujets" depuis juin 1993, est mis à jour chaque trimestre.

La notion de "subversion" sur laquelle repose l'essentiel du travail de surveillance de la Sûreté de l'Etat n'est évoquée que dans deux notes internes : l'une de 1956 par le commissaire en chef, l'autre de 1972 par l'Administrateur-directeur-général Ludo Caeymaex. Ces définitions font référence à l'extrême droite et à l'extrême gauche, aux menaces contre l'ordre public, au sabotage, à l'ingérence étrangère, à l'espionnage et à l'insurrection; elles ne correspondent pas exactement à la définition de la subversion donnée par Albert Raes à la commission WIJNINCKX en 1981.

Même en l'absence d'une norme légale ou d'un arrêté royal définissant les missions spécifiques de la Sûreté de l'Etat, le Comité recommande que la "liste des sujets" sur lesquels travaille ce service de renseignements soit régulièrement soumise au Ministre de la Justice pour qu'il l'approuve personnellement. Cette approbation doit se concrétiser par une signature.

Les critères permettant de faire figurer une organisation ou un groupe sur la liste des sujets doivent être définis.

Le contenu de cette liste des sujets fera l'objet d'une prochaine enquête du Comité.

2. Sur la forme, l'élaboration et la diffusion des directives internes des services de renseignements

a. Le S.G.R.

Le Comité estime que les ordres permanents du SGR doivent être rédigés simultanément dans les langues française et néerlandaise au fur et à mesure de leur établissement, ceci conformément à l'article 24 de la loi du 30 juillet 1938 concernant l'usage des langues à l'armée.

Le Comité n'a aucune autre observation ni recommandation particulière à formuler sur la forme des ordres permanents du S.G.R.

b. La Sûreté de l'Etat

Le Comité estime qu'il est nécessaire de procéder à un dépoussiérage en profondeur des nombreuses directives en vigueur à la Sûreté. Il convient en effet que les agents de ce service puissent se référer à un "code" de règles permanentes, claires et classées par thèmes. Il convient d'en éliminer les nombreuses notes anciennes qui ont été abrogées et de mettre à jour celles qui ont été modifiées.

Les différents fonctionnaires habilités à signer des directives internes doivent être précisés ainsi que leurs sphères de compétence, de manière à ce que l'un n'empiète pas sur les prérogatives de l'autre ou ne contredise pas les instructions données par l'autre.

Les notes essentielles portant sur les missions mêmes du service et sur la manière de les exécuter doivent être distinguées des notes d'intendance ou des notes relatives au statut général des agents de la fonction publique.

Les canaux de diffusion doivent aussi être précisés. Chaque agent doit être mis en possession d'un manuel comprenant toutes les directives utiles à l'accomplissement de sa mission; ce manuel doit être régulièrement mis à jour. Il ne paraît plus concevable que des directives importantes de l'administrateur général relatives au comportement des agents de la Sûreté de l'Etat ne soient transmises qu'oralement aux intéressés.

Un certain travail de codification et de classement apparaît indispensable; celui-ci a été entrepris.

Le Comité approuve donc le souci de l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat de vouloir procéder à une adaptation de tout le système des notes internes. Cette adaptation doit être basée sur l'écoute des agents de ce service.

CHAPITRE 3 : ANALYSE ET REMARQUES SUR LA NOTE D'ORIENTATION GOUVERNEMENTALE SUR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS.

Introduction

Le Comité a pris connaissance de la note d'orientation présentée au Gouvernement le 13 décembre 1993 par le groupe de travail chargé de préparer un avant-projet de loi relatif aux services de renseignements. Cette note expose les principes directeurs de l'avant-projet.

Tous les membres s'accordent à reconnaître l'urgence d'une loi cadre réglant l'existence et le fonctionnement des services de renseignements. L'ensemble du Comité souhaite aussi être consulté sur le contenu de cette future loi. Cependant, les membres du Comité n'ont pas eu un avis unanime sur l'attitude à prendre vis-à-vis de la note d'orientation qui a été discutée au sein du Gouvernement.

Deux membres ont estimé pouvoir prendre cette note d'orientation comme base d'un avis circonstancié et motivé qu'ils donnent au Parlement avant le dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi sur les services de renseignements. Trois membres ont estimé devoir exprimer leurs points de vue différents dans deux notes séparées et différentes.

L'avis des deux premiers membres mentionnés ci-dessus suit la structure de la note d'orientation gouvernementale et dont les thèmes examinés sont :

- la politique du renseignement et la coordination;
- l'autorité sur les services de renseignements;
- les missions;
- les méthodes.
- les problèmes non évoqués par la note d'orientation seront ensuite soulevés; leurs propositions seront récapitulées en conclusions.

1. LA POLITIQUE DU RENSEIGNEMENT ET LA COORDINATION

A. Considérations générales

La note d'orientation ne cite que deux services de renseignements en Belgique : *"la Sûreté de l'Etat qui relève du Ministre de la Justice et le Service général du renseignement et de la sécurité qui fait partie de l'Etat-major de l'armée"*.

La volonté semble être d'éviter que des services de renseignements et de sécurité parallèles ne puissent fonctionner en dehors du contexte d'une loi.

Ainsi, l'article 39 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police indique que *"dans l'exercice des missions qui leur sont confiées, les services de police peuvent recueillir des informations, traiter des données à caractère personnel et tenir à jour une documentation relative notamment à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative ou judiciaire"*.

La note d'orientation admet en effet que *"la gendarmerie et des polices communales (...) sont*

également amenées à rassembler des informations dans le cadre du maintien de l'ordre public".

Il existe d'ailleurs une série de notes du Ministre de l'Intérieur réglant le recueil de l'information par la Gendarmerie dans le cadre de la police administrative. Le Livre 2 de l'instruction sur le maintien et le rétablissement de l'ordre public de la Gendarmerie s'intitule "le Renseignement"; en annexe de ce document figure une liste de groupements considérés comme subversifs ou extrémistes.

Nous estimons que la loi devrait aussi viser l'activité de tous les autres services (police, gendarmerie, etc) dans la mesure où celle-ci consiste à recueillir, analyser et exploiter des renseignements de sécurité. L'attention du Parlement est attirée sur ce point.

Nous estimons en outre que ces services doivent prendre place à part entière dans la coordination nécessaire et voulue par la note d'orientation, avec les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres services de renseignements puisqu'ils participent à l'exécution de la politique du renseignement. La recherche et le traitement de données à caractère judiciaire mis à part, nous estimons que les méthodes utilisées par tous ces services pour collecter et exploiter des renseignements de sécurité doivent être réglementées par la même loi (voir plus loin).

Nous en voulons pour preuve le fait que l'article 3, 2^e de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements lui donne la compétence d'exercer son contrôle sur les activités de renseignements des services de police. En effet, outre les deux services de renseignements (Sûreté de l'Etat et SGR) visés par la note d'orientation, cette loi organique vise aussi par son article 3, 2^e *"tout service public spécialement chargé, après l'entrée en vigueur de cette loi, de la collecte et du traitement de données concernant des personnes, groupes et événements et effectués dans un but de sécurité"*. En dehors de leurs missions judiciaires, les services de police sont aussi Chargés d'effectuer ce genre de tâche en vertu de l'article 39 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police; ils répondent donc parfaitement à cette dernière définition de l'article 3, 2^e.

Il serait contraire, tant à l'esprit qu'à la lettre de la loi organique du 18 juillet 1991 qu'il en fût autrement.

Nous attirons l'attention du Parlement sur ce point.

B. Le Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité.

"L'exécution efficiente des missions imparties aux services de renseignements est subordonnée à la définition d'une politique claire en la matière. Il appartient (...) au gouvernement de déterminer ses besoins en matière de renseignement et de sécurité".

Nous partageons ce point de vue exposé dans la note d'orientation selon lequel la définition d'une politique en matière de renseignement et de sécurité doit se faire au niveau du gouvernement et non des services. Nous estimons toutefois opportun de laisser une certaine marge d'initiative en la matière aux services de renseignements.

La note propose de confier cette fonction à un Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité, assisté d'un Collège du renseignement et de la sécurité.

La création d'un Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité est une innovation intéressante de la note d'orientation. Ce Conseil regroupera *"sous la présidence du Premier Ministre, les ministres directement intéressés par ces questions, à savoir les ministres de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Défense nationale"*.

Nous estimons que la composition de ce Conseil doit être examinée en fonction des missions qui lui seront assignées.

a. les missions du Conseil ministériel

Ce conseil reçoit comme mission d'établir la politique générale du renseignement, de déterminer les priorités des services mais aussi de coordonner leurs activités.

Or, il ressort du point C. de la note que l'intention est de pouvoir donner un mandat assez large aux services de renseignements qui comprend notamment la défense des *"intérêts primordiaux de la Belgique"*.

Comme la note l'indique plus loin, ces intérêts primordiaux peuvent être d'ordre économique, financier, scientifique, écologique, social, culturel et autre. A ce titre, ils sont susceptibles d'intéresser différents ministres et peuvent évoluer en fonction du contexte national et international.

Etablir la politique générale du renseignement et fixer les priorités des services doit donc, selon nous, faire l'objet d'une concertation collégiale au sein du Gouvernement.

A cette fin, le Conseil ministériel devra se réunir régulièrement et fixer les missions prioritaires des services en fonction de cette évolution.

Comme le prévoit la note d'orientation, nous pensons qu'il faut distinguer la politique générale de coordination des services de renseignements d'une part et la coordination opérationnelle de ces services d'autre part. C'est pourquoi le conseil ministériel ne peut partager avec le Collège du renseignement et de la sécurité la responsabilité d'organiser la coordination opérationnelle des services de renseignements.

Nous estimons aussi que la détermination d'une politique en matière de protection des informations sensibles appartient bien à la compétence du Conseil ministériel ainsi que le suggère la note d'orientation. Cette politique est susceptible d'intéresser plusieurs ministres.

b. Composition, responsabilité

La note d'orientation indique la composition du Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité : le Premier ministre qui le préside, les ministres de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Défense nationale.

Nous proposons que d'autres ministres qui y ont un intérêt puissent être invités à participer au Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité.

Comme il l'a été dit plus haut, l'activité des services de renseignements, de même que la protection des données sensibles, peut concerner des intérêts spécifiques dont la charge incombe à d'autres ministres que ceux précités. Nous estimons donc utile que les ministres suivants puissent aussi participer aux activités du Conseil selon les thèmes abordés; il s'agit entre autres des ministres ayant en charge les Affaires Economiques, les Télécommunications, les Finances, le Commerce Extérieur et la Coopération au développement.

La responsabilité politique des décisions du Conseil devra toutefois être assumée par le Premier ministre. La note d'orientation ne dit rien de cette responsabilité.

Cette proposition a le mérite de ne pas diluer la responsabilité politique en la matière entre les ministres composant le Conseil ministériel.

Dans cette fonction, le Premier ministre pourrait éventuellement se faire assister d'un Secrétaire d'Etat chargé des questions de Renseignement et de sécurité.

Toutefois, cette solution ne doit pas impliquer que le Premier ministre ou le Secrétaire d'Etat exerce seul l'autorité sur les services de renseignements, remplaçant ainsi celle qu'exercent actuellement les ministres de la Justice et de la Défense Nationale; cette autorité est d'ailleurs confirmée par la note d'orientation (voir plus loin). Nous pensons qu'une telle concentration de compétences dans

les mains d'un seul ministre n'est pas souhaitable.

C. Le collège du renseignement et de la sécurité

La note d'orientation propose de créer un collège du renseignement et de la sécurité présidé par un représentant du Premier ministre et composé du fonctionnaire dirigeant la Sûreté de l'Etat, du Chef du SGR, du fonctionnaire dirigeant la Police Générale du Royaume, du directeur général de la Politique du Ministère des Affaires Etrangères et du commandant de la Gendarmerie. La composition du Collège sera aussi examinée en fonction de ses missions.

a. la mission de coordination opérationnelle des services de renseignements

La note d'orientation prévoit que le collège devra veiller à l'exécution des décisions du Conseil. *"Sa tâche consistera à traduire en termes opérationnels les orientations dégagées par le Conseil. Pratiquement, il s'agira de répartir et de coordonner, conformément aux attributions respectives des deux services, les missions et de solliciter la communication par les départements de l'Intérieur et des Affaires étrangères des informations utiles qu'ils détiennent."*

"Le Collège aura également une fonction de relais vers les membres du Conseil. (...)"

"Le Conseil et le Collège auront une compétence d'impulsion et de coordination, (...)"

Pour les raisons exprimées ci-après, nous estimons que la fonction d'exécution et de coordination des missions opérationnelles des services de renseignements ne doit pas être confiée au Collège du renseignement et de la sécurité.

Nous proposons que cette fonction soit plutôt confiée à un coordinateur, fonctionnaire de haut rang (au moins un secrétaire général), comme c'est le cas au Pays Bas. Ce fonctionnaire agirait sous l'autorité du Premier ministre ou celle du secrétaire d'Etat chargé du renseignement et de la sécurité.

Cette proposition a aussi le mérite de ne pas diluer la responsabilité administrative en la matière et de renforcer la discrétion.

Cette solution permet une continuité dans le bon fonctionnement des services qui restent chacun placés sous l'autorité hiérarchique directe de leur ministre actuel. La coordination des services de renseignements requiert une connaissance approfondie de la matière qui ne s'acquiert que par l'expérience acquise dans une fonction administrative en rapport avec elle. Cette solution ne paraît pas non plus incompatible avec l'octroi d'un mandat à durée limitée dans le temps comme cela semble devenir l'usage à présent.

La loi et ses arrêtés d'exécution pourraient fixer les compétences du coordinateur de la manière suivante :

- préparer les réunions du Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité; en assurer le secrétariat;
- veiller à l'exécution des décisions du Conseil et coordonner l'action des services de renseignements;
- veiller à la collaboration des services de renseignements belges entre eux et avec les services de renseignements étrangers;
- participer aux réunions des instances internationales traitant de renseignement et de sécurité (comité K4, etc ...)
- recevoir les rapports des services de renseignements, en faire la synthèse et les communiquer au Collège du renseignement ainsi qu'aux autorités concernées (voir plus loin);
- présider le Collège du renseignement et de la sécurité et transmettre ses propositions au

- Conseil ministériel voir ci-après);
- présider l'Autorité nationale de sécurité (si elle subsiste);
- recevoir les propositions des services de renseignements et les transmettre au Conseil ministériel;

b. les missions du collège du renseignement et de la sécurité

Si la fonction opérationnelle de coordination des services de renseignements est confiée à un coordinateur plutôt qu'à un collège du renseignement et de la sécurité, la création d'un tel organe pourrait être remise en question. Nous pensons que non; il nous semble utile en effet de créer une enceinte où les responsables des services de renseignements puissent se rencontrer régulièrement et se concerter avec d'autres hauts fonctionnaires et responsables de service de police.

Nous estimons donc que le Collège pourrait être chargé :

- de faire des propositions et de préparer les directives ministérielles en matière de protection des données sensibles;
- de répondre à toute demande d'avis du Conseil ministériel;
- de veiller au bon déroulement de l'échange des informations utiles entre services de renseignements, services de police et ministère des affaires étrangères;

Nous estimons qu'une telle structure ne peut cependant recevoir de compétence décisionnelle, celle-ci revenant au coordinateur qui la préside et l'anime.

c. l'octroi des certificats de sécurité

La note d'orientation propose de transférer les compétences exercées actuellement par l'Autorité nationale de sécurité (A.N.S.), au Collège du renseignement et de la sécurité. Le collège serait ainsi chargé d'octroyer les certificats de sécurité après avoir confié les enquêtes de sécurité aux services de renseignements et de sécurité dans le cadre de leurs compétences respectives. La loi doit déterminer les conditions générales dans lesquelles ces enquêtes pourront être réalisées.

Sur l'organe chargé de délivrer les certificats de sécurité et sur le contenu de la future loi et des arrêtés royaux relatifs aux certificats de sécurité, nous renvoyons le lecteur aux recommandations formulées dans le rapport d'enquête sur ce sujet (voir titre II, chapitre 2 : les certificats de sécurité).

d. Composition du Collège du renseignement et de la sécurité

La note d'orientation prévoit que ce Collège sera présidé par un délégué du Premier Ministre et composé des fonctionnaires assurant la direction des services de renseignement et de sécurité ou exerçant des fonctions susceptibles d'entretenir des rapports avec ces derniers, en l'occurrence le directeur général de la police générale du Royaume, le commandant de la gendarmerie et le directeur général de la politique du Ministère des Affaires étrangères.

Dans la mesure où le Collège recevrait la compétence de veiller à l'exécution et à la coordination des missions des services de renseignements, nous sommes d'avis que seule la participation des fonctionnaires assurant la direction de ces services se justifie au sein de cet organe.

La présence permanente du directeur général de la Police générale du Royaume ne se justifie pas. Ce service se définit d'ailleurs lui-même comme suit : *"Il ne s'agit ni d'un service de renseignement, ni d'un service de police, mais d'un service qui se borne à procéder à des recoupements d'information en vue de conseiller et de seconder le ministre de l'Intérieur dans sa mission"*.

Il en va de même de la présence du directeur général de la politique du Ministère des Affaires étrangères.

Dans la mesure où la mission de renseignement de la Gendarmerie ne serait pas explicitement visée par la future loi, la présence permanente du commandant de la Gendarmerie au sein du Collège ne se justifie pas davantage.

Nous partageons les réticences de ceux qui estiment que dans l'état actuel des choses, les instances précitées n'auraient que des droits et pas d'obligation au sein du Collège.

Dans l'hypothèse où la mission de renseignement de la Gendarmerie serait soumise aux dispositions de la future loi au même titre que les autres services de renseignements, nous ne formulons pas d'objection à la présence permanente du commandant de la Gendarmerie au sein du Collège du renseignement.

Nous ne formulons pas d'objection à la présence des autres hauts fonctionnaires précités, ni d'ailleurs à celle des magistrats nationaux au sein du Collège du renseignement et de la sécurité dans la mesure où cet organe ne recevrait pas d'autre compétence décisionnelle que l'octroi des certificats de sécurité.

2 . L'AUTORITE SUR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

A. L'autorité des ministres de la Justice et de la Défense nationale

L'autorité sur les services de renseignements reste exercée respectivement par le ministre de la Justice pour la Sûreté de l'Etat et par le ministre de la Défense nationale pour le SGR.

Nous n'avons aucune remarque à formuler sur l'autorité exercée respectivement par le ministre de la Justice pour la Sûreté de l'Etat et par le ministre de la Défense nationale pour le SGR. Il s'agit de maintenir la situation actuelle.

B. Les relations des services de renseignements avec les départements de l'Intérieur et des Affaires étrangères.

La note prévoit de "*modaliser*" les relations de ces services avec les départements de l'Intérieur d'une part, des Affaires étrangères d'autre part, "*qui ne disposent pas d'un service de renseignements (...) afin qu'ils puissent bénéficier de leur concours dans leur sphère de compétence respective*".

Nous approuvons la volonté exprimée d'organiser les relations des services de renseignements avec les départements de l'Intérieur d'une part, des Affaires étrangères d'autre part. Les études et les enquêtes menées par le Comité ont effectivement démontré l'intérêt et la nécessité de telles relations. La Sûreté de l'Etat assure actuellement ses relations avec les ministères précités grâce à des officiers de liaison (voir titre IV, chapitre 2) : leur utilité n'est pas contestée.

C. L'objet de la collaboration ou de la réquisition.

Le ministre des Affaires étrangères pourra solliciter la collaboration des services de renseignements et de sécurité afin de rassembler des informations utiles à la politique étrangère du pays.

Le ministre de l'Intérieur pourra quant à lui requérir le concours de la Sûreté de l'Etat pour l'exercice de ses compétences relatives au maintien de l'ordre et à la protection rapprochée des personnes.

a. Les informations utiles à la politique étrangère du pays

Nous nous demandons ici s'il s'agit ici d'informations dans le sens le plus général du terme ou de renseignements recueillis dans le cadre de la mission générale de la Sûreté de l'Etat telle que définie plus loin (voir 3, B). La note d'orientation ne le précise pas. Nous sommes d'avis qu'il ne peut s'agir en la matière que de renseignements produits dans le cadre de la mission légale du service. La loi devra le préciser.

b. Le concours de la Sûreté de l'Etat dans le cadre du maintien de l'ordre

Selon la note, l'intervention de la Sûreté de l'Etat, sur réquisition, devrait avoir un caractère complémentaire à celle de la gendarmerie et des polices communales qui sont également amenées à rassembler des informations dans le cadre du maintien de l'ordre public. Nous supposons que le concours de la Sûreté de l'Etat en matière de maintien de l'ordre ne peut consister, lui aussi que dans la fourniture de renseignements puisqu'il s'agit là d'une de ses missions essentielles. Nous remarquons pourtant que la recherche, l'analyse et l'exploitation du renseignement utile au maintien de l'ordre public ne figurent pas parmi les missions que la note d'orientation assigne à la Sûreté de l'Etat (voir 3). Si la note prévoit un droit de réquisition en vue de rechercher des informations utiles au maintien de l'ordre public, de même d'ailleurs qu'un devoir de transmission spontanée en la matière (voir D, -b), nous suggérons que la recherche de telles informations soit aussi inscrite dans les missions de la Sûreté de l'Etat.

Ces observations confirment le rôle important que jouent les services de police dans le monde du renseignement de sécurité; elles nous confortent dans notre point de vue selon lequel la future loi devrait viser tous les services légalement habilités à recueillir, analyser et exploiter des renseignements de sécurité.

c. Le concours de la Sûreté de l'Etat dans le cadre de la protection rapprochée des personnes.

L'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police attribue au Roi le pouvoir de fixer les cas dans lesquels le ministre de l'Intérieur fait assurer cette protection. C'est également le Roi qui a le pouvoir d'en fixer les modalités. Nous pensons donc qu'une nouvelle loi conférant un droit de réquisition en la matière au ministre de l'Intérieur restreindrait les compétences du Roi telles que fixées par l'article 11 de la loi précitée. Nous attirons l'attention du Parlement sur ce point. Il faut aussi remarquer qu'à ce jour, aucun arrêté royal n'a encore été pris en exécution de la disposition précitée. Le projet d'arrêté dont le Comité a connaissance ne prévoit que des "*concertations nécessaires*" organisées par le ministre de l'Intérieur avec les ministres de la Justice et des Communications, "*afin de s'assurer que la Sûreté de l'Etat et les services de police spéciale dépendant de ces ministres s'intègrent harmonieusement dans le dispositif de protection*".

Toujours en cette matière, nous nous demandons si le ministre de la Justice pourra, de sa propre initiative, ordonner des missions de protection rapprochées à la Sûreté de l'Etat. Ne risque-t-on pas des conflits d'autorité ?

D. La mise en oeuvre de la collaboration

a. Droit de solliciter et droit de requérir

Le ministre des Affaires étrangères pourra solliciter la collaboration des services de renseignements et de sécurité.

Le ministre de l'Intérieur pourra quant à lui requérir le concours de la Sûreté de l'Etat pour l'exercice

de ses compétences.

La manière dont les ministres précités peuvent solliciter ou requérir le concours des services de renseignements appelle quelques remarques.

Nous nous interrogeons d'abord sur la différence faite entre le droit de solliciter la collaboration des services de renseignements reconnu au ministre des Affaires étrangères et le droit de requérir un de ces services qui est accordé au ministre de l'Intérieur.

Le droit de réquisition du ministre de l'Intérieur, "*mode de saisine à la fois plus rapide et plus souple*", est justifié, selon la note, par les situations d'urgence auxquelles serait confronté le ministre de l'Intérieur, "*à la différence du ministre des Affaires étrangères*".

Nous ne partageons pas le point de vue exprimé dans la note selon lequel "*à la différence du ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Intérieur est confronté à des situations dont, la plupart du temps, le caractère d'urgence impose un mode de saisine à la fois rapide et plus souple*". Nous pensons qu'en cas de crise internationale grave, le besoin en informations du ministre des affaires étrangères peut être tout aussi urgent que celui du ministre de l'Intérieur en vue de maintenir l'ordre public. L'exemple des événements du Ruanda en avril 1994 illustre bien ce propos.

Le droit de réquisition semble à première vue supposer un pouvoir de contrainte dans le chef du ministre de l'Intérieur, pouvoir dont ne disposerait pas le ministre des Affaires étrangères. Toutefois, la note n'indique pas qui serait responsable d'exécuter la réquisition et comment : s'agirait-il d'une responsabilité politique du ministre de la Justice ou d'une responsabilité pénale de l'Administrateur général de la Sûreté comparable à celle prévue par l'article 259 du code pénal ?

S'il s'agit d'une responsabilité politique du ministre de la justice, nous n'y voyons pas de différence fondamentale avec celle que pourrait encourir le ministre de la Défense nationale au cas où il refuserait de donner suite à une sollicitation de la part de son collègue des Affaires étrangères.

S'il s'agit d'une responsabilité pénale de l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat ou de tout autre fonctionnaire de ce service, la future loi devra le déterminer.

Par rapport au droit de sollicitation du ministre des Affaires étrangères, nous n'avons relevé qu'une seule particularité effective au droit de réquisition du ministre de l'Intérieur : ce dernier devra être informé dans les meilleurs délais d'une éventuelle impossibilité pour la Sûreté de l'Etat de se conformer aux recommandations et aux indications exprimées sans porter atteinte à l'exécution d'autres missions.

b. Le devoir de transmission spontanée d'informations utiles au maintien de l'ordre public

"Sans préjudice de ce droit de réquisition, la Sûreté de l'Etat transmettra spontanément, au Ministre de l'Intérieur, toutes informations susceptibles d'être utiles au maintien de l'ordre public".

Si la recherche d'informations utiles au maintien de l'ordre était inscrit parmi les autres missions de la Sûreté de l'Etat (voir C-b et la section 3), il serait inutile de prévoir une disposition particulière pour établir ce devoir de transmission spontanée. En effet, ce devoir d'informer les ministres figure parmi les missions générales de ce service.

c. Les pouvoirs de recommandations des ministres

Le ministre des Affaires étrangères "*pourra formuler des recommandations et donner des indications sur les moyens à mettre à oeuvre, les ressources à utiliser ("*de te gebruiken bronnen*" en néerlandais) et le degré de priorité".*

"Le ministre de l'Intérieur pourra accompagner ses réquisitions de recommandations et donner des indications quant aux moyens à mettre en oeuvre et aux ressources à utiliser ("de aan te wenden bronnen" en néerlandais), à l'instar de ce que prévoit l'article 6 de la loi sur la fonction de police pour les réquisitions qui sont adressées aux services de police".

- Moyens, ressources, bronnen.

Nous notons une divergence entre les textes français et néerlandais de la note d'orientation : alors que le texte français indique "les ressources à utiliser", le texte néerlandais mentionne "de te gebruiken bronnen" ou bien "de aan te wenden bronnen". "Sources" ("bronnen") et "ressources" ("hulpmiddelen, geldmiddelen, ...") sont des notions différentes sur lesquelles les textes français et néerlandais de la future loi devront s'accorder.

En tout état de cause, nous estimons que ni le droit de sollicitation du ministre des Affaires étrangères, ni le droit de réquisition du ministre de l'Intérieur, ne justifient la prérogative reconnue à ces autorités de formuler des recommandations et de donner des indications sur les moyens à mettre en oeuvre et les ressources (ou sources) à utiliser.

Nous pensons que l'on ne peut comparer ce droit de réquisition avec celui dont disposent les autorités judiciaires et administratives à l'égard de certains fonctionnaires de police et de la force publique. Les méthodes particulières qu'utilisent les services de renseignements ainsi que le secret nécessaire à l'exécution de leurs missions ne permettent pas, à notre estime, qu'une autorité extérieure à ces services puisse s'immiscer dans leur manière d'agir; a fortiori s'il s'agit de recommander l'usage de tel ou tel type de source.

Nous pensons qu'une telle prérogative donnée aux ministres requérant ou sollicitant est de nature à engendrer des conflits et des frustrations entre eux et les services de renseignements. Nous sommes plutôt d'avis que ce pouvoir de recommandation sur les moyens à mettre en oeuvre devrait être réservé au Coordinateur dont il a été question plus haut. En tout état de cause, nous estimons que ces recommandations devront rester secrètes à l'égard du public.

- le degré de priorité.

Nous estimons que le ministre sollicitant ou requérant le concours des services de renseignements devra tenir compte des décisions prises en la matière par le Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité pour indiquer le degré de priorité de ses sollicitations et réquisitions.

d. L'association du ministre de l'Intérieur à la gestion de la Sûreté de l'Etat.

Le droit de réquisition accordé au ministre de l'Intérieur justifie, dit la note, qu'il soit associé à la gestion de la Sûreté de l'Etat : sa signature conjointe sera nécessaire à la mise en oeuvre de certains arrêtés royaux ou ministériels relatifs à ce service; son avis conforme sera sollicité pour les dispositions qui ont une influence directe sur l'exercice de ses prérogatives, ainsi pour la nomination de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat.

Le droit de réquisition du ministre de l'Intérieur ne justifie pas davantage, selon nous, qu'il soit associé à la gestion de la Sûreté de l'Etat, notamment en intervenant dans les actes d'administration de ce service. Nous nous demandons d'ailleurs pourquoi la note n'a pas prévu que le ministre des Affaires étrangères dispose lui aussi de prérogatives comparables à celles du ministre de l'Intérieur afin de garantir l'exercice de son droit de solliciter le concours des services de renseignements.

Nous sommes plutôt d'avis que les arrêtés royaux se rapportant à l'organisation des services de renseignements, à leur cadre organique, à leur budget, à la formation de leur personnel, à la nomination de leurs fonctionnaires dirigeants, devraient être délibérés en Conseil ministériel du

renseignement et de la sécurité.

3 . LES MISSIONS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

A. Remarques préalables

a. La compétence du législateur

Il faut remarquer au préalable que, contrairement à la Sûreté de l'Etat dont les missions ne sont définies par aucun texte légal ou réglementaire, celles du S.G.R. sont déjà fixées par l'article 14 de l'arrêté royal du 19 décembre 1989. Cet arrêté royal a été pris sur base de l'ancien article 68 de la Constitution, qui est à présent devenu son article 167 §1er. Cet article confie au Roi notamment le commandement des forces armées. Nous sommes d'avis que cette disposition de la Constitution ne retire pas au Parlement la compétence de légiférer en la matière.

b. La place de la définition des missions dans la structure du texte

Nous pensons qu'il eût été préférable de fixer d'abord les missions légales des services de renseignements avant de définir les modes de coordination et l'autorité sur ces services. Ces deux derniers thèmes ne peuvent en effet être réglés qu'en fonction de missions légales prédéfinies.

Nous proposons que la définition des missions des services de renseignements, voire même une définition générale de la mission de renseignement, figure dès les premiers articles de la future loi.

c. La définition des missions

La note d'orientation fait remarquer que "*la définition des missions des services de renseignements demeure un problème difficile. Il convient, en effet, d'adopter une formule large susceptible de rencontrer les nécessités présentes et futures de l'Etat, en la matière. A défaut, on risque de figer une situation et de ne plus pouvoir satisfaire des besoins ultérieurs, par nature en évolution constante*".

Nous partageons ce point de vue tout en souhaitant que la définition ne soit toutefois pas trop large ou trop générale. Une telle définition pourrait avoir pour effet d'offrir aux services de renseignements des sujets de recherches trop nombreux et indésirés au regard de l'exercice des libertés constitutionnelles et démocratiques.

B. La mission générale de la Sûreté de l'Etat.

La note d'orientation prévoit que la Sûreté de l'Etat a pour missions :

1° "de rechercher, d'analyser et d'exploiter le renseignement utile à la prévention de toute activité qui pourrait mettre en danger la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sauvegarde des relations internationales (ou tous autres intérêts primordiaux de la Belgique défini par le Conseil du renseignement) et d'en informer sans délai le gouvernement";

2° (...)

3° (...)

Nous nous proposons ici d'analyser les notions essentielles utilisées dans la définition de la

mission générale de la Sûreté de l'Etat.

a. rechercher, analyser et exploiter le renseignement

- Renseignement ou Information ?

Il convient ici de s'en référer à ce que, dans le monde du renseignement, on appelle traditionnellement *"le cycle du renseignement"* dans lequel on distingue "renseignement" et "information".

Une "information" est une donnée brute recueillie auprès d'une source quelconque par un service de recherche et qui peut concerner la tranquillité publique ou la sécurité. L'information ne devient un "renseignement" qu'après avoir été vérifiée ou corroborée par d'autres sources, analysée et interprétée. Dans ce sens, la recherche, l'analyse et le traitement portent plutôt sur des "informations" que sur des "renseignements". Le "renseignement" est le produit de l'analyse et du traitement de l'information recueillie. Cette distinction entre renseignement et information est plus théorique que pratique mais il y a lieu d'en tenir compte.

Pour désigner l'objet de la recherche et de l'analyse, nous pensons que le mot "information" est plus indiqué que "renseignement".

- *"exploiter le renseignement" - "de inlichtingen verwerken"*

Afin de savoir ce que l'on entend dire par *"exploiter le renseignement"*, il est nécessaire de se demander si le renseignement doit être considéré comme un moyen ou comme une fin en soi pour la Sûreté de l'Etat.

"Pour le Service (la D.G.S.E.), le renseignement est un moyen ou une fin, selon les missions qu'il mène. En matière défensive, comme dans tous les domaines de l'action clandestine, il est un moyen". Ainsi, dans la lutte contre les mouvements terroristes, *"seule une parfaite connaissance de cette nébuleuse permettra de prévoir les coups qu'ils peuvent porter, de les enrayer lorsque c'est possible, de les frapper en représailles si cela se révèle opportun. Il en va de même en matière de mission clandestine (...)* Dans tous les domaines évoqués ci-dessus, *le renseignement est un moyen et il reste interne au Service. (...)* Mais pour une large part des missions du Service, *le renseignement est une fin en soi : politique, économique ou militaire, il prend la forme d'un produit fini, fourni comme tel aux destinataires et utilisables par eux".* (Cl. Silberzahn - Au coeur du secret - Fayard 1995)

Pour la Sûreté de l'Etat, il ne s'agit pas ici de rechercher des preuves en vue de poursuites judiciaires, mais bien des informations en vue de produire du "renseignement" destiné au Gouvernement. Cette mission se distingue de la mission judiciaire des services de police. Le "renseignement" apparaît ici comme une fin en soi, non comme un moyen d'agir.

Il faut noter une divergence entre le texte français et le texte néerlandais de la note d'orientation : en néerlandais, *"exploiter"* est traduit par *"verwerken"*. Le dictionnaire "van Dale" (Groot woordenboek Nederlands-Frans) traduit *"verwerken"* par *"traiter", "transformer", "incorporer"* mais nullement par *"exploiter"*.

En français, le nouveau "Petit Robert" (dictionnaire de la langue française) définit ainsi le mot "exploiter" :

1. Faire valoir (une chose); tirer parti de (une chose), en vue d'une production ou dans un but lucratif.
2. Utiliser d'une manière avantageuse, faire rendre les meilleurs résultats à.
3. Se servir de (qqn, qqch.) en n'ayant en vue que le profit, sans considération des moyens."

Dans cette perspective, le renseignement apparaît alors comme un moyen d'action donné à la

Sûreté de l'Etat et non plus seulement comme une fin en soi.

Nous nous interrogeons sur la manière dont la Sûreté de l'Etat pourrait "exploiter" un renseignement dans le sens de la définition du "Petit Robert". Entre-t-il dans l'intention du Gouvernement de permettre à la Sûreté de monter des opérations secrètes utilisant et tirant parti des renseignements qu'elle a recueillis et analysés ? Dans son rapport d'activités de 1994, le Comité a déjà indiqué que la mission des services de renseignements qui est de nature préventive se distinguait à la fois des fonctions de police administrative et de police judiciaire.

Contrairement à certaines puissances étrangères qui confient des missions clandestines, offensives ou défensives à leurs services de renseignements, il n'apparaît pas que la Belgique ait jamais nourri cette volonté en matière civile, sauf la protection rapprochée de personnes.

Nous estimons donc que l'exploitation opérationnelle du renseignement recueilli par la Sûreté de l'Etat revient par nature au pouvoir politique à qui l'information est destinée. Il s'agira par exemple de prendre ou d'adapter une décision de politique étrangère, de mettre en alerte les forces de police en cas de menaces imminentes, de renforcer des mesures de sécurité, d'ordonner une enquête judiciaire, d'expulser des agitateurs ou des espions étrangers, etc ...

Pour la Sûreté de l'Etat, le seul domaine où se conçoit une exploitation du renseignement par ce service est celui de la protection rapprochée des personnes : il s'agit de l'exploitation directe des renseignements obtenus sur les menaces qui pèsent sur les personnes à protéger.

Le mot "traiter" ("verwerken" en néerlandais) apparaît donc mieux approprié pour définir la troisième phase de la mission d'un service de renseignement dans le cycle du renseignement. Il s'agit de traiter l'information pour produire le "renseignement" destiné au Gouvernement.

Nous proposons donc d'utiliser dans le futur texte français de la loi le mot "traiter" au lieu du mot "exploiter" pour définir la mission générale de la Sûreté de l'Etat.

b. "... utile à la prévention de toute activité..."

Ces termes indiquent bien que la mission de la Sûreté de l'Etat est d'informer à titre préventif sur des activités qui ne constituent pas nécessairement des infractions pénales : il peut s'agir aussi bien de menaces terroristes que de l'activité légale de certains mouvements politiques qui, en soi, constitue l'exercice d'une liberté constitutionnelle. Ici aussi la mission d'un service de renseignement tel que la Sûreté de l'Etat se distingue de celle d'un service de police judiciaire ou administrative. La prévention elle-même appartient au pouvoir politique ou aux services de police, pas à la Sûreté de l'Etat.

c. "qui pourrait mettre en danger..."

Il faut relever ici l'usage du mode conditionnel, peu indiqué en logistique : il faut souligner à la fois le risque d'interprétation large auquel donne lieu une telle formulation mais aussi l'impossibilité d'apprécier de manière prospective et objective la dangerosité future d'une activité. La mission d'un service de renseignement a un caractère préventif et se conçoit aussi à long terme; on se situe ici dans le domaine des indices, des soupçons, des suppositions et des prévisions. Nous partageons le point de vue repris dans la note d'orientation selon lequel la mission "*à caractère exploratoire*" des services de renseignements et "*qui se situe dans le domaine de l'éventualité et de la probabilité*", se distingue de celles des services de police "*dont l'action est orientée sur la prévention d'événements identifiables ou la recherche de faits déterminés*".

Dans ces conditions, la société doit accepter qu'un service de renseignement fonde ses premières recherches sur une part d'incertitude. Il faut toutefois éviter l'arbitraire total. Une formulation telle que "*susceptible de mettre en danger*" donnerait une fausse apparence d'appréciation objective.

Nous préférons les termes suivants empruntés à la loi sur le Service canadien du renseignement et de sécurité : "... sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada". (article 12)

D'une manière semblable, la loi néerlandaise donne pour mission au "Binnenlandse Veiligheidsdienst" (B.V.D.) de recueillir des données concernant des organisations et des personnes "*welke door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor (...)*".

d. "la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat"

Cette notion n'étant pas définie dans la note d'orientation, nous nous en sommes référés aux chapitres I, II et III du titre Ier du livre II du code pénal où sont définis les crimes et délits contre la sûreté de l'Etat.

- "la sûreté intérieure de l'Etat"

"Les infractions contre la sûreté intérieure de l'Etat sont celles qui portent atteinte à l'organisation intérieure de la nation, à sa structure constitutionnelle, à ses liens avec les citoyens" (A. Vitu, "Réformes des dispositions législatives concernant la sûreté de l'Etat").

Au sens du chapitre III du titre Ier du livre II du code pénal, les infractions contre la sûreté intérieure de l'Etat comprennent :

- l'excitation à la guerre civile (article 124);
- l'excitation à la dévastation, au massacre et au pillage (article 125);
- la levée illégale de troupes (article 126);
- l'exercice illégal d'un commandement militaire (article 127);
- la levée de bandes séditionnelles et de milices privées (articles 128 à 134);

- le fait de recevoir de l'étranger des libéralités pour mener une propagande subversive en Belgique (article 135 bis), la propagande subversive en temps de guerre (arrêté-loi du 11 octobre 1916) et la propagande d'indiscipline ou de démoralisation dans l'armée en temps de guerre (arrêté-loi du 30 avril 1940);
- le recrutement d'hommes au profit d'une armée étrangère (articles 135 ter à 135 quinquies).

L'énumération de ces infractions semble bien correspondre aux principales menaces que la Sûreté de l'Etat est traditionnellement chargée de prévenir.

- "la sûreté extérieure de l'Etat".

Les infractions contre la sûreté extérieure de l'Etat sont celles qui, "*par l'aide qu'elles apportent aux ennemis de l'Etat, portent atteinte ou sont de nature à porter atteinte à l'ordre politique extérieur de la Belgique, à son indépendance, à l'intégrité de son territoire ou à ses relations avec les autres Etats*" (W. J. Ganshof Van Der Meersch, "la répression des crimes contre la sûreté extérieure de l'Etat belge", Rev. de dr. pén., 1946-1947, pp 97 et s.). Au sens du code pénal (chapitre II du titre Ier du livre II) et du code pénal militaire (article 15 et 16), les infractions contre la sûreté extérieure de l'Etat comprennent :

- la trahison en temps de guerre, état de guerre et état de siège (articles 15 et 16 du C. P. Mil.);

- l'aide militaire à l'ennemi (articles 113 et 115, al. 2 et 3);
- les intelligences avec une puissance étrangère (article 114);
- l'aide économique à l'ennemi (article 115, al. 4; Arr.-I. 10 avril 1941);
- les atteintes aux secrets de la défense nationale ou de la sûreté de l'Etat (articles 116, 118, 119 à 120 octies, 122 bis);
- la collaboration politique et intellectuelle avec l'ennemi (articles 118 bis et 115, al. 5);
- la dénonciation à l'ennemi (article 121 bis);
- le recel d'espions, soldats, agents ou sujets ennemis et de personnes poursuivies ou condamnées du chef d'une infraction contre la sûreté extérieure de l'Etat;
- l'incendie ou la destruction dans l'intention de favoriser l'ennemi (article 122);
- la destruction et la dégradation de dispositifs de défense établis par l'armée (arr.-I. du 20 août 1915);
- l'établissement de services et participation à des services étrangers de renseignements militaires (article 122 bis);
- les actions hostiles exposant l'Etat à des hostilités (article 123).

On peut constater que les menaces contre la sûreté extérieures de l'Etat ainsi définies peuvent correspondre aux *"menaces militaires dirigées contre l'intégrité du territoire national, aux plans de défense et à l'accomplissement des missions des forces armées dans le cadre de la politique internationale décrétée par le gouvernement"* au sujet desquelles le S.G.R. est par ailleurs chargé *"de rechercher, d'analyser et d'exploiter le renseignement"* suivant la note d'orientation (voir E de la présente section).

Nous attirons l'attention du Parlement sur ce chevauchement possible de compétences entre la Sûreté de l'Etat et le S.G.R.

Il convient toutefois de relever que si le code pénal belge distingue les infractions contre la sûreté intérieure de l'Etat (chapitre III du titre 1er du livre II) et celles contre la sûreté extérieure de l'Etat (chapitre II du titre 1er du livre II), celui-ci consacre aussi le chapitre 1er du titre 1er du livre II aux *"attentats et complots contre le Roi, contre la famille royale et contre la forme du gouvernement"*. Cette classification à part est justifiée, dans l'exposé des motifs du projet de code, par l'argument que ces attentats et complots menacent dans son ensemble la sûreté du corps politique. Cependant, dans ce chapitre sont réprimés les attentats et complots :

- contre la vie ou contre la personne du Roi, de l'héritier présomptif de la couronne, de certains membres de la famille royale, du régent, des ministres exerçant les pouvoirs constitutionnels du Roi (articles 101-103 et 106-109);
- dont le but est soit de détruire ou de changer la forme du gouvernement, ou l'ordre de successibilité au trône (article 104);
- de faire prendre les armes contre l'autorité.

Ces dernières infractions concernent, à notre estime, la sûreté intérieure de l'Etat; la prévention de ces attentats fait aussi partie des missions de la Sûreté de l'Etat.

Par contre, les attentats terroristes ne sont pas inclus dans les infractions contre la sûreté de l'Etat s'ils visent d'autres objectifs que ceux susmentionnés; par exemple, un attentat terroriste destiné à infléchir la politique étrangère du pays. On sait qu'il n'existe pas de définition légale du "terrorisme" alors même que l'arrêté royal du 17 octobre 1991 a créé le Groupe Interforce Antiterroriste auquel participe la Sûreté de l'Etat.

Nous proposons donc que la notion de "sûreté intérieure et extérieure de l'Etat" soit définie par rapport aux chapitres I, II et III du titre Ier du livre II du code pénal.

Nous proposons aussi que la future loi sur les services de renseignements vise explicitement la violence terroriste parmi les menaces dont la Sûreté de l'Etat doit s'occuper.

A cet effet nous proposons que l'on s'inspire de la loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité qui, parmi les menaces envers la sécurité du Canada définit le terrorisme de la manière suivante (article 2) :

- *"les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menace de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un Etat étranger".*

Cette définition ne reprend toutefois pas la notion de "groupe structuré de personnes" à laquelle le directeur du Groupe Interforces Antiterroriste (G.I.A.) fait aussi référence. La définition du terrorisme à laquelle ce groupe fait référence contient trois éléments essentiels : le recours à la violence, la structuration en groupe et la poursuite d'objectifs politiques.

e. "la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel"

Nous nous interrogeons sur ce qu'il convient de considérer comme "activité susceptible de mettre en danger la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel" : vouloir modifier cet ordre, est-ce le mettre en danger ?

On peut transformer un ordre démocratique et constitutionnel par des moyens légaux ou illégaux, par des moyens pacifiques ou violents.

Personne ne contestera la nécessité de se prémunir contre l'action de groupes qui prônent un changement de régime par des moyens illégaux et violents.

Mais à côté de tels groupes, il existe aussi des courants politiques qui agissent dans le cadre des institutions légales et démocratiques pour les transformer radicalement. Ayant compétence pour suivre toute activité qui pourrait mettre en danger la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel", la Sûreté de l'Etat pourrait surveiller ce genre d'action.

Les objectifs politiques visés peuvent, il est vrai, mettre en cause à la fois l'ordre démocratique et l'ordre constitutionnel du pays. Nous envisageons ici l'activité légale de groupes ou de partis politiques qui prônent des réformes constitutionnelles et légales menant :

- soit à l'exclusion totale ou partielle d'une ou de plusieurs catégories de personnes de la vie politique et sociale,
- soit à de graves violations des droits de l'Homme;
- soit à un régime politique non démocratique (dictature d'une personne, d'une classe sociale, d'un groupe ethnique, d'un parti, ...).

Il faut être conscient que les règles légales et démocratiques peuvent être utilisées par les ennemis de la Démocratie en vue de la détruire. Le régime national socialiste d'Hitler ne s'est-il pas installé

au pouvoir en Allemagne grâce à des élections démocratiques ? L'Etat français avec à sa tête le maréchal Pétain n'est-il pas l'aboutissement d'une procédure légale de transformation des institutions de la troisième république ?

Nous ne contesterons pas la nécessité d'une surveillance sur les activités politiques pouvant aboutir à de tels résultats.

Mais les objectifs poursuivis peuvent aussi mettre en cause l'ordre constitutionnel sans atteindre nécessairement au caractère démocratique des institutions.

On pense ici à l'activité légale de groupes ou de partis politiques qui prônent des réformes constitutionnelles et légales menant :

- soit à une fédéralisation ou à une communautarisation encore plus accentuée de l'Etat;
- soit à un démembrement complet des structures de l'Etat fédéral;
- soit au rattachement de tout ou partie du territoire national à un autre état;
- soit à un régime de type républicain et démocratique;

Agir en vue de transformer les institutions politiques du pays n'est pas, en soi, contraire aux lois et à la Constitution puisque celle-ci prévoit elle-même une procédure de révision. A priori, rien ne paraît intangible dans la Constitution, pourvu que la modification s'opère dans le respect de la procédure prévue au titre VIII.

Des groupes et des partis politiques, jadis considérés comme "subversifs", ont activement contribué à des modifications fondamentales de certaines règles constitutionnelles; ces groupes ou partis ont sans doute été surveillés à ce titre par la Sûreté de l'Etat. Que l'on pense à la revendication du suffrage universel, au vote des femmes, à l'action des partis fédéralistes, etc.

Il n'y a pas que les dangers contre la démocratie et l'ordre constitutionnel qui évoluent, il y a aussi et surtout l'idée que le pouvoir ou la société se fait de ces dangers.

Si pour définir les missions des services de renseignements, il faut "*adopter une formule large susceptible de rencontrer les nécessités présentes et futures de l'Etat en la matière*", il ne faut pas que cette formule permette à n'importe quel gouvernement en place de considérer toute action politique réformatrice, contestataire, de protestation ou d'opposition comme dangereuse en soi pour l'ordre démocratique et constitutionnel.

Est-il possible de trouver une formule qui transcende les conceptions politiques du moment tout en s'attachant à l'essence même de l'ordre démocratique ?

Nous sommes d'avis qu'une référence à la démocratie mais aussi aux droits de l'Homme peut utilement inspirer la définition des missions de la Sûreté de l'Etat.

D'autre part, on trouve ici aussi dans la loi canadienne un modèle de référence. Parmi les menaces envers la sécurité du Canada, figurent "*les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.*"

Par ailleurs, une réserve s'impose afin de ne pas entraver le simple exercice des libertés constitutionnelles. Ici aussi, on peut s'en référer à la législation canadienne (voir C).

f. "*la sauvegarde des relations internationales*"

Ici aussi nous nous interrogeons sur la nature des activités susceptibles de mettre en danger la sauvegarde des relations internationales lorsqu'il ne s'agit pas d'actes illégaux ou violents.

On peut envisager ici les activités suivantes :

- critiquer la politique d'un état, d'un gouvernement, d'un chef d'état étranger avec lequel la Belgique entretient des relations;
- apporter son soutien à une faction étrangère en lutte ou en rébellion contre les autorités légales d'un pays avec lesquelles la Belgique entretient des relations;
- apporter son soutien à un pays qui est en guerre contre un autre pays avec lequel la Belgique entretient des relations;
- critiquer une organisation internationale ou un traité auquel la Belgique adhère;
- demander le retrait de la Belgique d'un traité ou d'une organisation internationale auquel elle adhère;
- préconiser la reconnaissance d'un état ou l'établissement de relations avec un état que la Belgique ne reconnaît pas;
- favoriser activement les intérêts et l'image de marque d'un pays étranger auprès des autorités, de la presse, de l'opinion publique au détriment d'un autre pays;
- préconiser la rupture des relations avec un pays étranger;
- recommander l'embargo ou le boycott de produits d'importation étrangers.

Les activités susmentionnées ne constituent en fait que l'exercice de la liberté d'expression mais elles sont effectivement susceptibles de porter ombrage aux relations que la Belgique entretient avec un ou plusieurs pays déterminés.

Nous sommes d'avis que la formule proposée est beaucoup trop large en ce qu'elle permet la surveillance d'activités licites et exercées dans le cadre des libertés constitutionnelles d'opinion et d'expression. Une référence à des actions cachées, illicites ou influencée secrètement par l'étranger paraît ici aussi souhaitable.

Une réserve s'impose ici aussi afin de ne pas entraver le simple exercice des libertés constitutionnelles (voir C).

g. "tous autres intérêts primordiaux de la Belgique"

Il s'agit ici d'une notion très large qui doit permettre d'inclure des situations auxquelles le Gouvernement décide que la Sûreté de l'Etat doit s'intéresser. Ce concept est repris dans plusieurs législations étrangères relatives aux services de renseignements, notamment la loi néerlandaise du 3 décembre 1987 "op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten" dans laquelle il est question des "andere gewichtige belangen van de Staat".

Dans son rapport annuel de 1992, le "Binnenlandse Veiligheidsdienst" cite comme "gewichtige belangen" :

- les secteurs vitaux de l'administration, des services publics et de l'économie;
- les systèmes d'enregistrement, de traitement automatique et de communication de données utilisés pour le fonctionnement des secteurs vitaux;

- les intérêts économiques du pays.

La recherche d'informations utiles à la protection du bien-être économique du pays, à la sauvegarde du potentiel scientifique et économique (produits de la recherche et innovations technologiques) est l'une des nouvelles missions dont la plupart des services de renseignements sont à présent investis. Au Royaume Uni, la législation prévoit explicitement que les trois services de renseignements officiels doivent agir *"in the interests of the economic well-being of the United Kingdom"*.

La note d'orientation signale aussi que la notion d'intérêts primordiaux pourrait aussi recouvrir les atteintes à la société civile (les sectes nuisibles, l'intégrisme), la sauvegarde du patrimoine culturel ou l'équilibre du milieu naturel et de l'environnement.

Nous approuvons cette possibilité de permettre d'élargir les tâches de la Sûreté de l'Etat. La note d'orientation n'indique toutefois pas qui et de quelle manière ces intérêts primordiaux seront définis. Nous estimons que cette tâche doit revenir au Comité ministériel du renseignement et de la sécurité. Ceci justifie aussi que ce Conseil ministériel soit élargi à d'autres ministres que ceux cités dans la note d'orientation (voir plus haut). Nous insistons toutefois pour que le mécanisme de responsabilité gouvernementale vis à vis du Parlement puisse jouer pleinement en cette matière.

h. "informer sans délai le gouvernement"

On peut se demander ici :

- 1°) si le gouvernement doit être le seul destinataire des renseignements produits par la Sûreté de l'Etat.
- 2°) si le Gouvernement tout entier doit être mis au courant de tous les renseignements transmis par ce service.
- 3°) par quel canal les renseignements doivent être transmis.

1. Le gouvernement doit-il être le seul destinataire des renseignements produits par la Sûreté de l'Etat ?

Nous pensons que dans le système fédéral belge actuel, et vu les nombreux intérêts maintenant couverts par la Sûreté de l'Etat, l'ensemble des autorités responsables de la sécurité peut, à un moment ou un autre être intéressé par des renseignements de ce service : non seulement le gouvernement fédéral mais aussi les gouvernements régionaux, communautaires, voire même les gouverneurs de province, les députations permanentes et les bourgmestres.

Les matières économiques sont à présent de la compétence des régions. S'il revient à la Sûreté de l'Etat de devoir s'occuper de la protection des intérêts économiques du pays, c'est avec les autorités régionales qu'elle devra traiter cette matière.

En matière d'atteintes à la société civile, on peut imaginer l'intérêt qu'il y aurait à prévenir les ministres communautaires de l'enseignement, un gouverneur de province ou un bourgmestre des manoeuvres de pénétration que pratiquerait telle secte nuisible dans les écoles de son ressort.

Selon nous, le rôle de la Sûreté de l'Etat doit être d'informer l'autorité politique compétente sur ce qu'elle sait en fonction des intérêts menacés. Le but du renseignement étant en fin de compte que l'autorité puisse prendre, dans les matières qui sont de sa compétence, les décisions appropriées en fonction des atteintes prévisibles aux intérêts dont elle a la charge.

Ne pas prendre en compte la multiplication des centres de décisions politique en Belgique, et le besoin de renseignement que rencontre chacun d'eux, c'est courir le risque de voir apparaître de nouveaux services de renseignements parallèles, privés, officieux ou même officiels, mais non contrôlés. Une telle situation aurait de graves conséquences tant sur l'efficacité des services de renseignements que sur la garantie qui est due aux citoyens dans l'exercice de leurs droits constitutionnels.

Nous constatons que la note d'orientation prévoit plus loin que "les services de renseignements transmettent d'initiative toute information qu'ils détiennent, susceptibles d'intéresser une autorité administrative ou judiciaire déterminée". Le problème de la diffusion du renseignement devrait être abordé globalement dans un article de la future loi.

2. Le Gouvernement tout entier doit-il être mis au courant de tous les renseignements transmis par ce service ?

Nous estimons qu'il est excessif et, parfois dangereux pour la sécurité des sources d'informations, que l'ensemble du Gouvernement soit systématiquement informé des renseignements produits par la Sûreté de l'Etat. Dans bien des cas, le nombre des ministres intéressés par les renseignements de la Sûreté sera limité. Par contre, comme dit ci-avant, d'autres autorités que les ministres fédéraux pourraient être concernés par les renseignements produits par la Sûreté de l'Etat. Un mode particulier d'orientation et de transmission du renseignement doit alors être prévu.

3. Par quel canal les renseignements doivent-ils être transmis ?

La note d'orientation ne donne aucune indication sur la manière dont le renseignement sera transmis au Gouvernement, aux ministres, aux autorités administratives ou judiciaires. En l'absence de pareille indication, tout renseignement destiné au Gouvernement ne peut lui être adressé que par l'intermédiaire du ministre de la Justice dont dépend la Sûreté de l'Etat.

Nous pensons que la Sûreté de l'Etat ne peut endosser une quelconque part de responsabilité ministérielle, cette responsabilité étant politique par nature.

Nous proposons que toute la production des services de renseignements soit adressée à l'autorité concernée (qu'elle soit politique, administrative ou judiciaire) par l'intermédiaire du Coordinateur dont question à la section 2, C ci-avant. Ce haut fonctionnaire serait chargé de recevoir les rapports des services de renseignements, d'identifier la ou les autorités concernées en fonction de leurs compétences respectives et de transmettre le renseignement utile moyennant le respect des mesures de sécurité nécessaires.

C. La nécessité d'une réserve en vue de garantir l'exercice des libertés constitutionnelles.

S'inspirant de la loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (article 2), nous proposons qu'une disposition de la future loi prévoie explicitement que ne sont pas considérées comme menaces en elles-mêmes, les activités de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui sont exercées dans le cadre des libertés constitutionnelles et de la loi.

D. Les missions particulières de la Sûreté de l'Etat.

La note d'orientation assigne deux autres missions particulières à ce service; il s'agit :

2° "d'exécuter des enquêtes de sécurité, notamment celles qui lui sont confiées, dans le cadre

de ses missions, par le Collège du renseignement et de la sécurité;

Nous nous en référons ici aux conclusions de l'enquête qu'il a menée sur l'octroi des certificats de sécurité (Titre II, chapitre 2).

3° *"d'exécuter les tâches qui lui sont confiées en vue de protéger des personnes"*.

Nous renvoyons ici le lecteur aux commentaires relatifs au droit de réquisition que la note d'orientation envisage d'accorder au ministre de l'Intérieur en cette matière. (voir section 3, C, -c).

E. La mission générale de renseignement du SGR.

La note d'orientation indique que la mission générale de renseignement du S.G.R. est de *"rechercher, d'analyser et d'exploiter le renseignement relatif aux menaces militaires dirigées contre l'intégrité du territoire national, aux plans de défense et à l'accomplissement des missions des forces armées dans le cadre de la politique internationale décrétée par le gouvernement"*.

nous nous proposons ici aussi d'analyser les notions essentielles utilisées dans la présente définition.

a. rechercher, d'analyser et d'exploiter le renseignement

Nous nous en référons ici à l'analyse de ces termes et aux propositions contenues dans le C de la présente section.

Nous estimons ici que l'exploitation opérationnelle du renseignement recueilli par le S.G.R. revient, non seulement au Gouvernement fédéral compétent en matière de Défense Nationale et de politique extérieure, mais aussi à l'Etat major des forces armées chargé de conduire les opérations militaires décidées par le Gouvernement. Il s'agira par exemple de prendre ou d'adapter une décision de politique étrangère, d'établir des plans de défense, de mettre en alerte en tout ou en partie les forces armées en cas de menaces militaires imminentes, de renforcer des mesures de sécurité, d'expulser des espions étrangers, de décider de participer à une mission internationale, etc ...

Ici aussi, le mot "traiter" ("verwerken" en néerlandais) apparaît mieux approprié pour définir la troisième phase de la mission du S.G.R. dans le cycle du renseignement : il s'agit de traiter l'information recueillie pour produire le "renseignement" destiné au Gouvernement et à l'Etat Major général.

b. Les menaces militaires dirigées contre l'intégrité du territoire national et les plans de défense.

Cette large définition comprend une bonne part des infractions contre la sûreté extérieure de l'Etat et pour la prévention desquelles la Sûreté de l'Etat est aussi compétente (voir B, -d de la présente section). Le critère attribuant ici compétence en la matière au S.G.R. est l'origine militaire des menaces.

Nous attirons l'attention du Parlement sur le caractère théorique que peut avoir cette distinction dans certaines matières susceptibles d'intéresser les deux services, notamment l'espionnage. Nous insistons pour que des modalités de concertation et de coordination soient prévues.

c. Les renseignements relatifs à l'accomplissement des missions des forces armées dans le cadre de la politique internationale décrétée par le gouvernement.

Il s'agit ici des missions nouvelles dans lesquelles les forces armées belges peuvent être engagées dans le cadre de mandats internationaux (O.N.U. - O.T.A.N. - U.E.O.). Ces missions n'ont pas nécessairement pour objectif de défendre le territoire national; elles peuvent avoir un caractère

humanitaire, d'assistance et n'être dirigée contre aucun "ennemi" (voir les missions de l'armée belge en Somalie, au Ruanda, en ex-Yougoslavie, en Haïti). Il est donc bien nécessaire de les distinguer des missions de défense habituelles dirigées contre un ennemi identifié.

Les conclusions de l'enquête sur l'assassinat au Ruanda des dix para-commandos belges, présentées par le Lieutenant général Berhin, Chef de l'Etat-Major de la Force terrestre, ont bien démontré la nécessité de disposer de renseignements fiables pour mener à bien ce genre de mission.

Les renseignements utiles à ce genre de missions ne sont pas ici limités aux seules menaces "militaires". Les menaces peuvent aussi émaner d'éléments civils, de bandes de pillards, de mouvements de guérilla, etc Les renseignements devront aussi porter sur le contexte politique, social, économique, culturel, ethnique, etc du pays dans lequel s'opère la mission.

Nous nous interrogeons ici sur la vocation et sur la compétence d'un service de renseignements militaire pour effectuer la recherche et l'analyse de ce type d'informations. La question d'une politique belge de renseignement extérieur se pose ici (voir H de la présente section).

F. La mission de sécurité militaire du S.G.R.

La note d'orientation donne aussi au S.G.R. la mission *"d'assurer la sécurité militaire des installations, plans, écrits documents ou autres objets, des renseignements et systèmes informatiques, ainsi que des communications dont le secret intéresse l'exécution des engagements internationaux de la Belgique, la sûreté extérieure de l'Etat et la défense du territoire"*.

Il s'agit de confirmer la deuxième mission traditionnelle du S.G.R. en l'actualisant quelque peu et en l'insérant dans le cadre des accords de sécurité conclus entre la Belgique et ses partenaires internationaux, notamment ceux de l'O.T.A.N. et de l'U.E.O.

Nous estimons toutefois que la formulation de cette mission telle que proposée dans la note d'orientation est susceptible d'équivoque. En effet, il ne peut s'agir de confier au S.G.R. des missions de garde auprès des installations, plans, écrits, objets et systèmes informatiques. La mission de ce service est d'élaborer des consignes générales ou particulières de sécurité et de veiller à les faire appliquer par les unités de l'armée concernées.

Le chiffrage qui est une des missions de sécurité du S.G.R. mentionnées dans l'arrêté royal du 19 décembre 1989 portant organisation de l'état-major général se trouve ici inclus dans une définition plus générale de ces missions.

G. L'exécution des enquêtes de sécurité.

Nous nous en référons ici aux conclusions de l'enquête menée sur l'octroi des certificats de sécurité (Titre II, chapitre 2).

H. Les intérêts de la Belgique et la sécurité des citoyens belges à l'étranger.

Le renseignement utile à la protection de ces intérêts ne figure pas parmi les missions assignées à la Sûreté de l'Etat ou au S.G.R. La Sûreté n'opère en effet que dans les limites du territoire national, tandis que le S.G.R. a une vocation essentiellement militaire. La Belgique ne dispose pas d'un service de renseignements extérieur proprement dit, alors qu'elle a des intérêts économiques à l'étranger et qu'elle mène une politique étrangère active et de coopération, notamment en Afrique Centrale où résident de nombreux citoyens belges. Les événements dramatiques du Ruanda en 1994 démontrent l'intérêt pour le gouvernement de pouvoir disposer sur certains pays étrangers d'informations, de prévisions et d'analyses qui ne soient pas seulement de nature militaire. Nous croyons donc utile de poser une nouvelle fois la question du renseignement extérieur belge qui

n'est pas vraiment pris en compte d'une manière globale et cohérente par les deux services existants. Nous entendons faire poursuivre une réflexion par le Comité sur ce sujet.

4. LES METHODES DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

A. Considérations générales.

La note d'orientation fixe comme principe que les méthodes des services de renseignements *"doivent être exclusives de tout moyen de contrainte et ne peuvent, sauf cas exceptionnels, porter atteinte au secret de la vie privée. Par conséquent, les services de renseignements pourront procéder à toute investigation qui ne leur est pas expressément interdite par une disposition légale"*.

La note n'indique par conséquent que les méthodes qui, selon elle, nécessitent une habilitation spéciale :

- les interceptions de communications privées;
- l'interception de rayonnements électromagnétiques par le S.G.R.;
- les rapports avec les autres services publics;
- le secret des sources.

Nous approuvons le principe général développé dans la note selon lequel :

- 1) tout ce qui n'est pas interdit au citoyen est permis aux services de renseignements;
- 2) une habilitation légale est nécessaire pour l'emploi de certaines méthodes particulières.

Une série de dispositions légales prohibent l'interception et l'écoute des transmissions des télécommunications, sauf exceptions prévues par la loi. A ce jour, les seules exceptions prévues le sont dans le cadre de certaines enquêtes judiciaires; il s'agit des dispositions suivantes :

- l'article 114 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques;
- la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées.

Aucune disposition légale n'autorise donc l'écoute et l'interception des communications à des fins de sécurité. Il est donc nécessaire de prévoir une habilitation légale pour que les services de renseignements puissent y recourir dans le cadre de leurs missions (voir B et C de la présente section).

Par ailleurs, nous nous étonnons que la note d'orientation n'envisage pas parmi les méthodes de recherches nécessitant une habilitation spéciale des méthodes telles que :

- l'interception de correspondances écrites;
- la pénétration et la fouille de lieux habités;
- la filature et l'observation de personnes, de réunions, de rassemblements;

- le recueil de données à caractère personnel.

Il faut noter enfin que le recours aux informateurs n'est pas envisagé autrement que sous l'angle de la protection du secret des sources. Nous estimons que l'emploi d'informateurs rémunérés doit aussi être envisagé en tant que méthode nécessitant une habilitation spéciale; il s'agit en effet de l'emploi de deniers publics à des fins spéciales.

B. Les interceptions de communications privées.

Le droit à la vie privée et familiale est garanti par l'article 22 de la Constitution, de même que par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. La protection de ce droit est garantie par la loi.

Les interceptions de communications et de télécommunications privées sont ainsi prohibées par la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées. Cette loi insère dans le code pénal les articles 259bis et 314bis. L'article 259bis vise particulièrement les écoutes commises par *"tout officier ou fonctionnaire public, dépositaire ou agent de la force publique"*.

L'article 112 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques prévoit que les articles 259bis et 314bis précités ne sont pas applicables *"lorsque la loi le permet ou impose l'accomplissement des actes visés"*.

Les articles 90ter à 90décies, insérés dans le Code d'instruction criminelle par la loi du 30 juin 1994, prévoient que des écoutes peuvent être autorisées par un juge d'instruction dans le cadre de certaines instructions judiciaires.

A la connaissance du Comité, aucune autre exception n'est encore prévue à des fins de sécurité.

Nous sommes favorables à ce que les services de renseignements puissent procéder à des interceptions de communications privées lorsqu'il existe des menaces graves et précises contre la sûreté de l'Etat ou la sécurité militaire. Nous estimons toutefois que le recours à ce procédé devrait faire l'objet d'une loi particulière qui serait rendue applicable à tous ou à certains services de renseignements selon le type de mission générale dont ils sont chargés. Cette loi devrait prévoir qu'elle vise tout type de communication privée par quelque moyen technique que ce soit (par fils, ondes hertziennes, fibres optiques, etc) ainsi que l'interception du courrier.

Le recours à cette méthode doit être réglé de manière à être conforme à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme qui protège la vie privée. Cela signifie que l'ingérence dans la vie privée doit être prévue par la loi, nécessaire à la sécurité nationale, avoir un caractère exceptionnel, proportionnel à la gravité de la menace et être subordonné à des conditions strictes d'ouverture et d'exercice.

En termes de conditions d'exercice, la note d'orientation propose trois types de garanties, à savoir :

- le pouvoir de décision est associé à une responsabilité politique et donc réservé aux ministres sous l'autorité desquels les services de renseignements sont placés; leurs décisions devront être motivées, avoir une durée limitée dans le temps avec possibilité de renouvellement moyennant vérification de la persistance des conditions d'ouverture;
- aucune interception de communication ne pourra être effectuée par les services de renseignements à l'égard de personnes faisant l'objet d'une instruction judiciaire;

- le Comité permanent de contrôle des services de renseignements devra être informé dans les cinq jours de l'autorisation donnée.

La loi devra prévoir en outre que les interceptions de communications privées ne sont autorisées qu'en cas de menaces graves contre l'ordre démocratique et la sûreté de l'Etat.

Nous nous réjouissons qu'il soit prévu d'associer le Comité R au contrôle effectif des interceptions de communications privées; le principe et les modalités de ce contrôle devront être développées dans la future loi sur les services de renseignements.

Nous proposons ici au législateur de s'inspirer du mode de contrôle prévu dans la législation allemande : la "*Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses - Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz*".

En nous inspirant de cette loi, nous pensons que, sauf danger imminent, le Comité R devrait être mis au courant de l'autorisation de procéder à une écoute dès avant sa mise en oeuvre; ceci afin d'être en mesure d'exercer sur-le-champ sa mission de contrôle en vue de garantir la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes.

Nous souhaitons également que la décision de procéder à l'interception de communications soit notifiée, dans certains cas, et a posteriori aux particuliers qui ont fait l'objet de cette mesure.

Le contrôle du Comité devrait pouvoir porter, non seulement sur les interceptions elles-mêmes de communications privées, mais aussi sur la conservation, le traitement et la destruction éventuelle des données recueillies de cette manière.

C. L'interception de rayonnements électromagnétiques par le S.G.R.

L'interception de télécommunications en général "*en provenance d'autres personnes et destinées à celles-ci*" est prohibée par l'article 111 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. L'article 112 de la même loi prévoit que l'article 111 n'est pas applicable "*lorsque la loi le permet ou impose l'accomplissement des actes visés*".

A notre connaissance, aucune loi ne permet encore l'interception de rayonnements électromagnétiques à des fins de renseignements militaires.

Il s'agit pourtant d'une activité essentielle pour les services de renseignements militaires. Le Royaume Uni dispose d'un service spécialisé, le "*Government Communications Headquarters*" (G.C.H.Q.) dont la mission légale est "*to monitor or interfere with electromagnetic, acoustic and other emissions and any equipment producing such emissions and to obtain and provide information derived from or related to such emissions or equipment and from encrypted material*" (article 3 de l'Intelligence Services Act 1994).

Nous approuvons les finalités pour lesquelles la note d'orientation prévoit d'autoriser le S.G.R. à pratiquer l'interception de rayonnements électromagnétiques, à savoir :

- identifier et enregistrer toute modification de la situation (militaire) susceptible de constituer un indice d'une nouvelle menace ou de l'aggravation d'une menace existante;
- identifier et localiser les systèmes d'armes d'un adversaire potentiel ou de l'ennemi et en déterminer les paramètres.

Ce moyen doit être strictement réservé au S.G.R. et être employé à des fins militaires.

Ici aussi, il s'avère indispensable de vérifier que les interceptions sont effectuées en conformité avec les finalités militaires décrites ci-dessus. Le ministre de la Défense Nationale doit être

responsable des interceptions exécutées. Le Comité doit pouvoir procéder à un contrôle souple et a posteriori de ce type d'interceptions. Il devrait s'agir, à notre estime, d'un contrôle sur les orientations générales et les finalités de l'interception de rayonnements électromagnétiques, à l'instar du contrôle exercé par le "G 10 Gremium" en République fédérale d'Allemagne.

D. Les rapports avec les autres services publics.

a. *Le droit de se faire communiquer des informations par des services publics.*

Le recueil d'informations détenues par les services publics fédéraux, régionaux, communautaires ou locaux peut être d'une grande utilité aux services de renseignements. Actuellement, il n'existe pas de disposition légale réglant cette méthode.

Le principe développé par la note d'orientation est d'octroyer aux services de renseignements un droit à se faire communiquer toute information mais aussi d'introduire une autorisation légale pour tous les services publics de transmettre des renseignements aux services de renseignements. Ce système laisse un pouvoir d'appréciation au détenteur de l'information et permet à ce dernier de ne pas tomber sous le coup de l'article 458 du code pénal, relatif au secret professionnel lorsqu'il estime nécessaire de transmettre une information aux services de renseignements.

Il appartiendra à chaque service de déterminer, en fonction des circonstances de chaque demande, le type d'informations communicables et la voie par laquelle elles pourront l'être.

La note semble indiquer que cette autorisation de transmettre ne vaudrait que pour des renseignements sollicités par les services. Il n'apparaît pas que la même autorisation vaudrait pour des renseignements communiqués spontanément. Il convient d'être particulièrement vigilant en la matière si l'on veut éviter des délations arbitraires. Dans l'état actuel des choses, nous proposons de limiter l'autorisation légale de transmission aux informations sollicitées par les services de renseignements.

b. *Un droit de réquisition pour les services de renseignements.*

La note d'orientation n'envisage nullement d'accorder un droit de réquisition aux services de renseignements puisqu'elle développe le principe que les méthodes des services de renseignements "*doivent être exclusives de tout moyen de contrainte*". La question d'un droit de réquisition a néanmoins été discutée au sein du Comité.

Nous concevons d'accorder aux services de renseignement un droit de réquisition à l'égard des services de police pour permettre l'exercice de certaines missions déterminées dans le cadre du maintien de l'ordre public, de la recherche de matières nucléaires et de la protection spéciale de personnes.

E. Le secret des sources - les informateurs.

Nous pensons qu'il est utile de traiter dans ce même paragraphe le problème du secret des sources et celui des informateurs en tant que méthode de recherche utilisée par les services de renseignements.

a. *Le secret des sources*

Le principe du secret des sources est un principe essentiel pour le bon fonctionnement des services de renseignements.

La note d'orientation propose trois solutions afin de "*trouver un équilibre entre la protection de l'anonymat des informateurs et la nécessité dans certains cas de connaître leur identité*"; il s'agit des trois hypothèses suivantes :

- la sanction pénale de toute divulgation de secrets par des membres des services de renseignements;
- la procédure prévue par l'article 48 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements;
- un système identique au principe de l'article 458 du code pénal qui autorise le détenteur d'un secret appelé à témoigner en justice, à le dévoiler ou non.

Dans l'état actuel de notre connaissance du problème, nous ne formulons aucune remarque sur les solutions proposées.

b. Les informateurs.

La note d'orientation ne mentionne pas le recours aux informateurs parmi les méthodes nécessitant une habilitation légale.

En ce qui concerne le recours à des informateurs spontanés et bénévoles, nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un moyen ne requérant pas d'autorisation particulière. La protection du secret exceptée, aucune autre disposition particulière ne semble devoir être prise en la matière.

Nous pensons par contre que le recours à des informateurs rémunérés doit faire l'objet de certaines mesures légales ou autres. Il s'agit en effet d'une méthode de travail utilisant des deniers publics. D'autre part, solliciter le concours de personnes extérieures au cadre des services de renseignements est une action susceptible de mettre la sécurité de ces personnes en danger. Il importe également de prévoir des règles d'évaluation de la fiabilité des informateurs.

En attendant les conclusions de l'enquête de contrôle que le Comité R mène sur ce sujet, nous n'avons pas d'autres remarques à formuler sur la question.

5. CONCLUSIONS ET RECAPITULATION DE NOS PROPOSITIONS

A . La politique du renseignement et la coordination

- La future loi sur les services de renseignements devra viser, non seulement la Sûreté de l'Etat et le S.G.R., mais aussi tous les autres services (police, gendarmerie, etc ...) dans la mesure où ils sont légalement habilités à recueillir, analyser et exploiter des renseignements de sécurité.
- Nous partageons le point de vue exposé dans la note d'orientation selon lequel la définition d'une politique en matière de renseignement et de sécurité doit se faire au niveau du gouvernement et non des services. Nous estimons toutefois opportun de laisser une certaine marge d'initiative en la matière aux services de renseignements.
- Nous pensons que l'établissement de la politique générale du renseignement et la fixation des priorités des services doit bien faire l'objet d'une concertation collégiale au sein du Gouvernement. Il en est de même de la détermination d'une politique en matière de protection des informations sensibles.

Par contre, nous ne pensons pas que le Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité puisse partager avec le Collège du renseignement et de la sécurité la responsabilité d'organiser la coordination opérationnelle des services de renseignements, ce que propose la note d'orientation.

- Outre le Premier ministre, les ministres de la Justice, des Affaires étrangères, de la Défense nationale, nous estimons utile que les ministres suivants puissent aussi participer aux activités du Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité selon les thèmes abordés; il s'agit entre autres des ministres ayant en charge les Affaires Economiques, les Télécommunications, les Finances, le Commerce Extérieur et la Coopération au développement.

La responsabilité politique des décisions du Conseil devra toutefois être assumée par le Premier ministre. La note d'orientation ne dit rien de cette responsabilité.

Dans cette fonction, le Premier ministre pourrait éventuellement se faire assister d'un Secrétaire d'Etat chargé des questions de Renseignement et de sécurité.

- Nous estimons que la fonction d'exécution et de coordination des missions opérationnelles des services de renseignements ne doit pas être confiée au Collège du renseignement et de la sécurité.

Nous proposons que cette fonction soit confiée à un Coordinateur, fonctionnaire de haut rang (au moins un secrétaire général). Ce fonctionnaire agirait sous l'autorité du Premier ministre ou celle du secrétaire d'Etat chargé du renseignement et de la sécurité.

- Nous estimons par contre que le Collège pourrait être chargé :
 - de faire des propositions et de préparer les directives ministérielles en matière de protection des données sensibles;
 - de répondre à toute demande d'avis du Conseil ministériel;
 - de veiller au bon déroulement de l'échange des informations utiles entre services de renseignements, services de police et ministère des affaires étrangères.
- Dans la mesure où le Collège recevrait la compétence de veiller à l'exécution et à la coordination des missions des services de renseignements, nous sommes d'avis que seule la participation des fonctionnaires assurant la direction de ces services se justifie au sein de cet organe. La présence permanente du directeur général de la Police générale du Royaume ne se justifie pas ni celle du directeur général de la politique du Ministère des Affaires étrangères.

Dans la mesure où la mission de renseignement de la Gendarmerie ne serait pas explicitement visée par la future loi, la présence permanente du commandant de la Gendarmerie au sein du Collège ne se justifie pas davantage.

B. L'autorité sur les services de renseignements.

- En ce qui concerne l'autorité ministérielle sur les services de renseignements, elle reste confiée aux ministres de la Justice et de la Défense Nationale. Le Premier ministre et le Secrétaire d'Etat chargé des questions de Renseignement et de sécurité animent le Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité. Une concentration de compétences dans les mains d'un seul ministre n'est d'ailleurs pas souhaitable à notre estime.
- Nous proposons de supprimer la différence établie entre le droit de solliciter la collaboration des services de renseignements reconnu au ministre des Affaires étrangères et le droit de requérir un de ces services qui est accordé au ministre de l'Intérieur. Nous pensons que ces deux ministres ont un besoin d'égale importance de pouvoir compter sur la collaboration de ces services.
- Nous ne pouvons marquer notre accord avec les prérogatives reconnues aux deux ministres précités, à savoir formuler des recommandations et donner des indications sur les moyens à

mettre en oeuvre et les ressources (ou sources) à utiliser. De telles prérogatives sont de nature à engendrer des conflits d'autorité et des frustrations entre les ministres et les services de renseignements. Nous sommes plutôt d'avis que ce pouvoir de recommandation sur les moyens à mettre en oeuvre devrait être réservé au coordinateur dont il a été question plus haut. En tout état de cause, nous estimons que ces recommandations devront rester secrètes à l'égard du public.

- Selon nous, le droit de réquisition accordé au ministre de l'Intérieur ne justifie pas davantage qu'il soit associé à la gestion de la Sûreté de l'Etat, notamment en intervenant dans les actes d'administration de ce service.

Nous sommes plutôt d'avis que les arrêtés royaux se rapportant à l'organisation des services de renseignements, à leur cadre organique, à leur budget, à la formation de leur personnel, à la nomination de leurs fonctionnaires dirigeants, devraient être délibérés en Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité.

- Nous pensons aussi que si la future loi conférait au ministre de l'Intérieur un droit de réquisition en matière de protection spéciale des personnes, cette loi restreindrait les compétences du Roi telles que fixées par l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

C. Les missions

- Nous souhaitons que la définition des missions des services de renseignements ne soit pas trop large ou trop générale. Une telle définition pourrait avoir pour effet d'offrir aux services de renseignements des sujets de recherches trop nombreux et non désirés au regard de l'exercice des libertés constitutionnelles et démocratiques.

Après analyse des termes employés par la note d'orientation nous proposons d'établir comme suit la définition de la mission générale de la Sûreté de l'Etat :

"La Sûreté a pour missions :

1°) *de rechercher, de recueillir, d'analyser, et de traiter toutes informations utiles en vue de produire des renseignements sur des activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent pour la Belgique :*

- *des menaces envers la Sûreté de l'Etat au sens du titre 1er du livre II du Code pénal;*
- *des menaces de violence grave de la part d'un groupe organisé contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique en Belgique ou dans un état étranger;*
- *des actions cachées ou illicites visant à saper la pérennité de ses institutions constitutionnelles et démocratiques, celle des droits de l'Homme, ou dont le but immédiat ou ultime est leur destruction;*
- *des actions cachées ou illicites visant à saper ses relations internationales;*
- *des menaces contre tous autres intérêts primordiaux de la Belgique définis par le Conseil ministériel du renseignement et de la sécurité.*

2°) *de communiquer les renseignements qu'elle produit au coordinateur visé sous (...)*

Ne sont pas considérées comme menaces en soi au sens du présent article les activités de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui sont exercées dans le cadre des libertés constitutionnelles et de la loi."

- Pour les enquêtes effectuées en vue de l'octroi des certificats de sécurité, nous nous en référons aux conclusions de l'enquête qu'il a menée sur ce sujet (voir Titre II, chapitre 2).
- Nous proposons que la mission générale du S.G.R. soit définie comme suit :

"Le Service général du renseignement et de la sécurité a pour missions :

1?) de rechercher, de recueillir, d'analyser, et de traiter toutes informations utiles en vue de produire des renseignements relatifs aux menaces militaires dirigées contre l'intégrité du territoire national, aux plans de défense et à l'accomplissement des missions des forces armées dans le cadre de la politique internationale décrétée par le gouvernement";
2? et 3?) voir note d'orientation.

- Nous croyons aussi utile de poser la question du recueil et du traitement du renseignement destiné à la politique étrangère de la Belgique, à sa coopération au développement, à la défense de ses intérêts extérieurs, à la sécurité de ses citoyens à l'étranger, à l'accomplissement des missions militaires et humanitaires à l'étranger. La problématique du renseignement extérieur de la Belgique n'est pas abordée dans son ensemble dans la note d'orientation (voir H de la section 3). Nous proposerons au Comité d'entamer une réflexion sur le sujet.

D. Les méthodes.

- En ce qui concerne les méthodes des services de renseignements, nous approuvons le principe général développé dans la note selon lequel :
 - 1) tout ce qui n'est pas interdit au citoyen est permis aux services de renseignements;
 - 2) une habilitation légale est nécessaire pour l'emploi de certaines méthodes particulières.

Un contrôle strict doit être exercé sur l'utilisation de ces méthodes surtout lorsqu'elles peuvent avoir pour effet de violer la vie privée de citoyens ou de porter atteinte à la sécurité de personnes. Nous pensons que le Comité R est l'outil le mieux approprié pour exercer ce contrôle.

- Enfin, un certain nombre de méthodes et de situations rencontrées par les services de renseignements ne sont pas mentionnées, ni réglées dans la note d'orientation; il s'agit notamment des problèmes suivants :
 - l'emploi de certaines méthodes telles que la filature, l'observation physique, le recueil de données à caractère personnel, etc (voir A de la section 4);
 - l'emploi d'armes et la légitime défense;
 - la définition et le respect du secret en général;
 - la responsabilité civile de l'action des services de renseignements;
 - la collaboration avec des autorités étrangères ou internationales.

La future loi sur les services de renseignements ne devra pas négliger de régler ces problèmes.

Notes exprimant les avis divergents sur une partie du rapport annuel d'activités se rapportant à l'analyse et aux remarques au sujet de la note d'orientation du gouvernement datée du 13 décembre 1993 sur les services de renseignements

1. Note de deux membres

Le Comité a pris connaissance de la note d'orientation du 13 décembre 1993 soumise au gouvernement par le groupe de travail chargé de l'élaboration d'un avant-projet de loi concernant les services de renseignements.

Deux membres du Comité estiment être à même, sur base de cette note, d'adresser au Parlement un avis circonstancié sur la future loi sur les services de renseignements.

Nous ne trouvons pas utile de donner un avis motivé et circonstancié au Parlement ou au Gouvernement sur base d'une note qui n'est plus actuelle. Nous voulons nous limiter à mentionner quelques points essentiels, dans l'attente d'une demande éventuelle du Parlement de l'avis du Comité concernant l'avant-projet de cette loi.

Nous nous référons aux remarques faites dans le cadre de l'étude comparative des différentes législations étrangères sur les services de renseignements.

A. Introduction

Il existe en Belgique deux services de renseignements et de sécurité; à savoir la Sûreté de l'Etat et le S.G.R.

Les services de police (entre autres la gendarmerie, etc) recueillent des renseignements notamment dans le cadre du maintien de l'ordre public et de l'exécution de leurs missions judiciaires.

Il est fait abstraction du recueil des renseignements par les services de police dans le cadre des missions citées ci-avant.

En Belgique on tente de faire une distinction entre les tâches des services de police et celles des services de renseignements. Cependant on essaie d'élaborer une collaboration entre ces services

B. La politique du renseignement et la coordination

Il est évident que le Gouvernement fixe la politique générale en matière de renseignement et de sécurité, détermine les priorités des services de renseignements et coordonne leurs activités.

1. La solution la plus appropriée paraît être celle de confier cette mission à un Conseil Ministériel de renseignement et de sécurité.

Il ressort d'une étude comparative qu'il existe aux Pays-Bas depuis 1976 une Commission ministérielle compétente pour les services de renseignements et de sécurité, chargée de la détermination de la politique générale ainsi que de la coordination de ces services.

Dans l'exposé des motifs de la loi néerlandaise relative aux services de renseignements et de sécurité, il est prévu que l'institution précitée, par sa nature, ne peut être réglée par une loi.

2. La presse fait aussi mention de la création d'un Collège de renseignements et de sécurité, qui sera présidée par un représentant du Premier Ministre.
Ce Collège sera compétent pour l'exécution des décisions du Conseil.

Pour des raisons pratiques, il serait opportun que le Président du Collège soit en outre chargé d'une fonction de coordination, à l'instar du modèle néerlandais.

Par comparaison avec les Pays-Bas :

"De Coördinator die ressorteert onder de Eerste Minister (Minister-President) heeft de volgende drie taken :

- a) het voorbereiden van ministerieel overleg over de inlichtingendiensten;
- b) het coördineren van de uitvoering van de taken van de diensten;
- c) het doen van voorstellen aan de Ministers betreffende de uitvoering van de taken van de diensten".

Le Président (le coordinateur) devra évidemment soumettre régulièrement des rapports et des synthèses concernant les activités des services de renseignements et de sécurité ou concernant des menaces actuelles ou futures.

En outre, le coordinateur devrait avoir, comme dans le modèle anglais, la compétence de convoquer, de sa propre initiative, le Conseil ministériel de renseignements et de sécurité.

Dans les recommandations de l'enquête sur les certificats de sécurité, on fait également référence au coordinateur, comme président de l'organe chargé de délivrer les certificats de sécurité (voir titre II, chapitre 2 : les certificats de sécurité).

En ce qui concerne la composition du Collège, la question se pose de savoir si la présence permanente du directeur général de la police générale du Royaume et du commandant de la gendarmerie est justifiée, vu le fait que cet organe est uniquement compétent pour les deux services à savoir la Sûreté de l'Etat et le SGR.

C. Les relations entre les services de renseignement, le département de l'Intérieur et le département des Affaires Etrangères

Il est prévu que le Ministre des Affaires étrangères peut solliciter la collaboration des services de renseignements et de sécurité.

Le Ministre de l'Intérieur aurait un droit de réquisition à l'égard de la Sûreté de l'Etat pour l'exercice de ses compétences en matière du maintien de l'ordre public et de la protection des personnes.

Les Ministres de l'Intérieur et des Affaires Etrangères feront inévitablement partie du Conseil ministériel de renseignements et de sécurité. Ils seront également représentés dans le Collège.

Il est évident que les services de renseignements peuvent obtenir, dans l'exercice de leurs missions, des données qui intéressent aussi bien le ministre responsable que d'autres départements.

Deux solutions sont acceptables. Soit le chef du service des renseignements transmet

directement aux autres départements les informations qui leur sont destinées, par analogie au système néerlandais, soit cette transmission est effectuée par le biais du Collège ou du coordinateur.

L'attribution des prérogatives précitées ne facilitera pas le fonctionnement des services de renseignements et conduira à la dispersion de la responsabilité politique en la matière, ce qui peut entraver le contrôle parlementaire.

D. Les missions

La définition des missions des services de renseignements est un problème très délicat. Cette définition ne peut être trop générale, car cela risquerait de donner aux services de renseignements un domaine d'intervention trop large à l'égard des libertés constitutionnelles et démocratiques.

En ce qui concerne la Sûreté de l'Etat :

".....utile à la prévention de toute activité qui pourrait mettre en danger la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat".

Nous préférons cependant la définition de la loi sur les services de renseignements canadiens ou néerlandais.

Canada :*"sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada "(artikel 12).*

Nederland :*"het verzamelen van gegevens omtrent organisaties en personen welke door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de Staat." (artikel 8).*

Le code pénal incrimine différentes infractions à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat.

On constate cependant qu'on a rarement essayé de définir la notion de "sécurité nationale" et qu'on se limite à des notions générales et vagues, ce qui a nécessairement pour effet d'attribuer des larges compétences au pouvoir exécutif et aux services.

La formulation *".... toute activité qui pourrait mettre en danger la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sauvegarde des relations internationales...."* nous paraît très générale, car elle admet la surveillance sur les activités qui sont parfaitement légitimes et ne constitue que l'exercice des libertés constitutionnelles.

...."informer sans délai les ministres"

Nous proposons que tous les renseignements, ayant été recueillis par les services soient transmis au(x) autorité(s) compétentes.

Le coordinateur dont il a déjà été question pourrait jouer le rôle d'intermédiaire.

E. Les méthodes

Il serait envisageable que la loi habilite les services de renseignements à utiliser dans le cadre de leurs missions les méthodes suivantes pour autant que certaines conditions strictes soient remplies :

- l'interception de communications privées;
- l'interception de correspondances écrites;

- l'observation et la filature de personnes;
- l'interception de rayonnements électromagnétiques par le S.G.R..

F. Les rapports avec les autres services publics

A notre avis un arrêté royal pourrait permettre aux services de renseignements de consulter certaines banques de données des services publics. Cet arrêté royal pourrait énumérer ces banques de données.

G. La protection des sources

La divulgation d'un secret ou de l'identité d'un informateur lors d'un témoignage devant les tribunaux constitue un autre problème.

Un conflit pourrait se présenter entre d'une part les intérêts de la Sûreté de l'Etat, en vertu de laquelle le secret de certaines sources et données pourrait être nécessaire, et d'autre part l'intérêt de la recherche de la vérité dans la procédure civile et pénale.

Il serait indiqué afin d'assurer un certain équilibre entre les intérêts qui sont en jeu, de prévoir légalement que la dispense du devoir de secret ne peut être accordée que moyennant l'accord simultané de deux ministres, dont le ministre de tutelle.

Ceci nous paraît plus opportun que de faire référence au principe de l'article 458 du Code pénal.

Ce système est d'ailleurs d'application aux Pays-bas et garantit que les membres des services de renseignements ne peuvent se soustraire unilatéralement à leur devoir testimonial.

Note d'un membre

Un membre fait remarquer qu'il n'a été mandaté, ni par le Parlement ni par les Ministres ayant la responsabilité des services de renseignements pour émettre un avis sur la note d'orientation se rapportant à l'avant-projet de la loi sur les services de renseignements.

Par conséquent, ce membre s'abstient d'émettre un quelconque avis à ce sujet.

CHAPITRE 4 : LES BUDGETS DE LA SURETE DE L'ETAT ET DU S.G.R.

BUDGET DE LA SURETE DE L'ETAT

1. Généralités

Deux ordonnateurs sont chargés du budget de la Sûreté de l'Etat. Il s'agit d'une part de l'Administrateur Général de la Sûreté de l'Etat et d'autre part d'un membre de l'administration centrale du Ministère de la Justice.

Le premier s'occupe des fonds spéciaux et des frais de voyage et de séjour de l'ensemble du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Le second est chargé de tout le reste de la comptabilité de la Sûreté de l'Etat.

Il s'agit des articles :

- 01 : frais personnel

- 02 : frais de fonctionnement

- 03 : autres dépenses relatives au fonctionnement

- 04 : plan pluriannuel (Dépenses pour achats exceptionnels de biens non durables et de services).

Un comptable est désigné par l'Administrateur Général de la Sûreté de l'Etat.

Il a fourni au Comité des explications concernant l'établissement, la gestion et le contrôle de ces fonds.

Ces fonds couvrent les dépenses relatives aux informateurs, aux enquêtes, aux filatures, aux missions de protection, etc...

L'étude du Comité s'est limitée à l'examen des fonds spéciaux.

2. Etablissement

Chaque année le Ministre des Finances alloue d'office à la Sûreté de l'Etat un montant sur base de la proposition qui lui est faite par le Ministre de la Justice, service comptabilité générale.

La Sûreté de l'Etat n'est pas consultée à ce sujet, ni par le Ministre de la Justice ni par le Ministre des Finances.

Le budget est établi sur base du montant alloué l'année précédente.

Ainsi le budget relatif aux fonds spéciaux a été le suivant :

- en 1993 : 35.300.000 FB

- en 1994 : 32.800.000 FB

- en 1995 : 33.600.000 FB

3. Gestion

Le Ministère de la Justice a porté à la connaissance du comptable de la Sûreté de l'Etat qu'une somme de 33.600.000 FB est mise à sa disposition pour 1995.

Chaque fois que le responsable de la comptabilité des fonds spéciaux a besoin d'argent, il adresse un bulletin d'engagement à la comptabilité générale de la Justice, qui l'adresse au Ministère des Finances.

Ainsi au début janvier 1995 ce comptable a demandé un montant de 11.200.000 FB. Le 31 janvier 1995, le Ministère des Finances a transmis cette somme au compte de la Sûreté de l'Etat ouvert au CCP.

Le comptable et son remplaçant sont les seules personnes à détenir la signature sur le compte. Le responsable de la comptabilité de la Sûreté de l'Etat retire cette somme en liquide et procède aux paiements par section.

4. Contrôle

A la fin de chaque trimestre, le chef de cabinet du Ministre de la Justice se rend dans les locaux de la Sûreté de l'Etat et se fait présenter les justificatifs. Il procède par sondage et pose des questions sur l'imputation des sommes dépensées en fonction des missions effectuées. Incidemment, le chef de cabinet se renseigne à cette occasion sur les groupes et les milieux infiltrés et sur les raisons de ces opérations. Les questions ne portent pas sur des personnes. Une note est ensuite établie pour le Ministre par son chef de cabinet qui la signe avec la mention : "J'affirme que les dépenses ont bien reçu l'affectation indiquée par l'Administrateur Général de la Sûreté de l'Etat".

Le responsable de la comptabilité des fonds spéciaux adresse ensuite son compte de gestion à la Cour des Comptes sans y joindre les pièces justificatives.

Dans le cadre de sa mission, le Comité, représenté par deux de ses membres s'est rendu le 22 mai 1995 dans les locaux de la Sûreté de l'Etat aux fins d'y procéder au contrôle de la comptabilité de ce service.

Le comptable de la Sûreté a produit au Comité les documents comptables informatisés ainsi que les pièces justificatives se rapportant, plus particulièrement, aux fonds spéciaux. C'est ainsi que le Comité a pu se rendre compte, au vu des pièces comptables, de la manière dont les informateurs fixes ou occasionnels étaient rémunérés. Le contrôle a également porté sur les autres dépenses des fonds spéciaux.

Le Comité n'a relevé aucune irrégularité, anomalie ou carence dans la tenue de la comptabilité de la Sûreté de l'Etat en ce qui concerne les fonds spéciaux : les autres postes comptables (traitements, mobilier, matériel, etc...) relevant de l'administration centrale du Ministère de la Justice.

BUDGET DU SGR

1. Généralités

Le Comité a appris que le budget consacré au S.G.R., service intégré au sein des Forces Armées, est composé pour une très grande partie de frais généraux inhérents à tout organisme militaire, tels que rémunérations du personnel et coûts d'infrastructure. L'ensemble de ces postes budgétaires est géré par les différents services responsables de l'Etat-Major Général.

L'autre partie du budget est destinée à couvrir des frais spéciaux permettant au S.G.R. de remplir ses missions spécifiques à caractère confidentiel.

L'étude du Comité s'est limitée à l'examen des "fonds spéciaux" qui comportent deux postes:

- équipement : dossiers spéciaux et ponctuels
- documentation : fonctionnement opérationnel (dépense de 53.990.000 fr. pour l'année 1994).

Le premier poste de ces fonds spéciaux porte sur l'acquisition de matériels spécialisés à caractère confidentiel, indispensables à l'exécution des missions découlant soit de nouvelles tâches ou d'objectifs nouveaux fixés au S.G.R., soit de la nécessité de suivre les nouveaux développements technologiques dans les branches renseignement et sécurité.

Ainsi, en 1988, la décision fut prise de moderniser certains matériels spécialisés. Ce projet a fait l'objet d'un dossier spécifique. Ce dossier mentionne les raisons de la demande, le plan de réalisation et une étude relative à l'exécution du projet sur le plan budgétaire. Il a reçu l'accord du chef de l'Etat-Major Général et du Ministre de la Défense Nationale.

Il en est ainsi de chaque programme d'achat d'équipement entraînant des dépenses extraordinaires.

Le deuxième poste des fonds spéciaux concerne les frais de documentalistes.

2. Etablissement du budget "équipement"

Chaque étude à la fois technique et budgétaire est entreprise, lorsqu'un besoin se fait sentir. Le crédit est alloué après approbation des autorités. Son caractère confidentiel impose que ce type de dossier ne suive pas la procédure normale à respecter pour les autres services des Forces armées.

3. Etablissement du budget "documentation"

Le commandement du S.G.R. établit les besoins pour l'année "x" dans le courant de l'année "x-1" en se basant sur les dépenses de l'année antérieure (x-2) et sur les prévisions d'activités. Ces crédits sont demandés au service responsable de l'Etat-Major Général (JSB), qui décide du montant qui sera alloué.

Pour l'année 1994, les crédits ont été utilisés comme suit :

- 1/3 pour le paiement des documentalistes qui bénéficient de contrats à durée indéterminée;
- le reste pour le paiement des informateurs, l'achat de petit matériel spécifique et confidentiel, le remboursement des frais de représentation ainsi que le règlement de frais inhérents à l'utilisation d'infrastructures civiles.

Le poste documentation 1994 a été réaligné sur le budget 1992, en tenant compte de l'inflation.

4. Gestion du poste "équipement"

Une fois le crédit alloué, la gestion, à la fois technique et budgétaire, est réalisée par le chef de la section concernée.

5. Gestion du poste "documentation"

Au début de l'année "x" le service responsable de l'Etat-Major Général (JSB) notifie au S.G.R. le montant du crédit alloué.

Le chef de l'Etat-Major Général tranche en cas de conflit pouvant survenir entre S.G.R. et JSB.

L'officier supérieur chargé de la comptabilité du S.G.R. répartit ce crédit entre les sections au prorata de ce qui a été demandé et suivant les modifications des missions qui sont intervenues.

Une procédure spéciale et confidentielle est prévue pour l'utilisation de ce budget.

Le JSB approvisionne un compte tous les 6 mois. Ce compte est géré par l'officier comptable sous le contrôle direct de l'officier supérieur désigné comme comptable extraordinaire du S.G.R.

Quatre personnes ont le pouvoir de signature sur ce compte, c'est-à-dire le chef du S.G.R., son adjoint, l'officier supérieur et l'officier comptable. Deux signatures sont requises pour réaliser tout paiement.

6. Contrôle

Jusqu'à la création du Comité, il n'existait pas de contrôle extérieur, en dehors de celui de la Cour des Comptes à qui le S.G.R. ne présentait pas les justificatifs afin de préserver la confidentialité des dépenses faites.

Un contrôle interne est réalisé d'une façon permanente selon les règles en vigueur dans les Forces Armées. Ainsi, pour le S.G.R., chaque dépense est vérifiée par le chef de section, puis par le chef de service et enfin par l'officier supérieur adjoint du chef du S.G.R.

Chaque section tient une comptabilité particulière en ce qui concerne ses frais de fonctionnement. Le Comité a constaté un certain cloisonnement entre les diverses actions du S.G.R. dans la tenue des différentes comptabilités, ce qui peut être considéré comme normal eu égard à leurs activités qui sont par définition confidentielles.

Deux autres raisons ont été invoquées pour justifier ce cloisonnement : d'une part, chaque section doit pouvoir prendre une certaine initiative, et d'autre part, ce cloisonnement permet d'éviter des interférences entre sections.

Le Comité a appris au cours du contrôle de la comptabilité que le S.G.R. détruisait tous les justificatifs comptables dès que la Cour des Comptes leur envoyait la décharge, soit une fois par an.

Le Comité estime que cette pratique n'est pas conforme à l'Arrêté Royal du 25 novembre 1952, toujours d'application, qui prévoit en son article 1er, alinéa B 1?; 6?; 11? :

"Les pièces dont la nomenclature suit, déposées ou à déposer à la Cour des Comptes, pourront être supprimées après les délais déterminés ci-après :

B. Six ans à compter de l'année qui suit celle de la transmission à la Cour :

1° *les dossiers et pièces appartenant aux ordonnances de paiement soumises au visa de la Cour;*

6° *les ordonnances de dépenses acquittées et pièces justificatives;*

11° *les comptabilités militaires".*

A ce sujet, les responsables du S.G.R. fondent leur position d'une part sur la décharge donnée par la Cour des Comptes et d'autre part, sur l'Ordre Général J/300B qui stipule que les originaux couverts par une classification de sécurité à partir du niveau "diffusion restreinte" sont soumis à la destruction.

Enfin, le Comité a vérifié par sondage les pièces comptables du S.G.R.

Le Comité n'a relevé aucune irrégularité, anomalie ou carence dans la tenue de la comptabilité du SGR en ce qui concerne le poste documentation.

CONCLUSIONS SUR L'ETUDE DES BUDGETS DE LA SÛRETE DE L'ETAT ET DU S.G.R.

1. Le Comité n'a pas découvert d'erreurs ou d'omissions dans les documents qu'il a vérifiés.
2. Le Comité estime que le S.G.R. ne peut plus procéder à la destruction systématique de la comptabilité.
Cette pratique est contraire à l'Arrêté Royal du 25 novembre 1952 et empêche le Comité d'exercer sa mission de contrôle du S.G.R.
3. Contrairement au SGR qui établit des prévisions budgétaires, la Sûreté de l'Etat n'a pas ce pouvoir, ce qui limite ses initiatives dans la programmation de ses missions.

TITRE II : LES ENQUÊTES DE CONTROLE

CHAPITRE 1 : CHOIX DES PRIORITES

Les enquêtes

Choix des priorités d'enquêtes.

Après une année de fonctionnement au cours de laquelle cinq études générales ont été effectuées et onze enquêtes ouvertes sur les services de renseignements, le Comité a décidé de donner à certaines des enquêtes une priorité.

Le choix s'est porté sur :

Infosec. Cette enquête porte sur la mémorisation, le traitement et la transmission de données confidentielles qui requièrent le recours à des systèmes de cryptage.

Ce travail est d'intérêt général car il concerne tant les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire que les entreprises et le public.

Les certificats de sécurité en raison de l'importance de la matière qui concerne directement la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et la protection des droits que la Constitution et la Loi confèrent aux citoyens.

Le Rwanda. Les dramatiques événements survenus au Rwanda et l'assassinat de dix paracommandos de l'armée belge ont bouleversé l'opinion publique. Il convient dès lors de vérifier si l'efficacité et la collaboration des services de renseignements ont existé lors de ces événements.

CHAPITRE 2 : OBJECTIFS - DEROULEMENTS ET CONCLUSIONS

1. RAPPORT DE L'ENQUETE MENEES SUR LA SECURITE DES SYSTEMES D'INFORMATION

Ouverture de l'enquête

- En réunion plénière du 13 juin 1994, le Comité a décidé d'ouvrir d'initiative une enquête concernant "la sécurité des communications des services de renseignements nationaux".
- Deux membres du Comité ont été chargés de suivre cette enquête et d'en faire rapport régulièrement au Comité.
- L'ouverture de cette enquête a été notifiée à Messieurs les Présidents du Sénat et de la Chambre des représentants en date du 15 juin 1994.
- Le chef du service d'enquête a été chargé de mener à bien cette enquête par apostille du 15 juin 1994.

Objet de l'enquête

L'apostille du 15 juin 1994 charge notamment le service d'enquête de déterminer qui, en Belgique, évalue le degré de sécurité du matériel et des systèmes de chiffrement ainsi que des systèmes d'information.

L'enquête avait pour objet de déterminer s'il existe en Belgique un service officiel qui :

- produit, évalue et contrôle les systèmes de chiffrement ;
- délivre des certificats de sécurité pour ce type de matériel ;
- en contrôle l'usage et la commercialisation ;
- sensibilise les autorités, les fonctionnaires, la police, le monde judiciaire et l'industrie sur ces questions ;
- effectue des études à long terme ;
- forme du personnel spécialisé en la matière ;
- établit des standards, harmonise les méthodes, les programmes et le matériel.

Dans la négative, l'enquête devait déterminer si des propositions avaient été formulées en la matière et en évaluer les résultats éventuels.

Dans son rapport d'activité de septembre 1994, le Comité avait déjà attiré l'attention sur l'importance du problème :

"La question d'une politique de sécurité concerne évidemment les services de renseignements ; elle interpelle également de nombreux autres secteurs de la fonction publique.

Des besoins en matière de sécurité des communications sont manifestement ressentis au sein

de nombreux organismes publics, notamment :

- les téléphones, radios, fax ;
- la protection de données informatiques sensibles ;
- les bâtiments et locaux (limitation d'accès) ;
- les documents classifiés (conservation)."

Le Comité avait donc déjà recommandé qu'un organisme officiel soit chargé de concevoir et d'appliquer une politique globale de sécurité pour l'ensemble de la fonction publique.

"Les nouveaux défis en matière de sécurité posés par l'évolution technique (cryptage, informatique, télécommunications) justifieraient pleinement l'adoption de normes communes en la matière.

De telles normes impulsées par un organisme officiel permettraient :

- d'éviter la multiplication dispersée d'études et d'achats;
- de permettre, quand nécessaire, une compatibilité entre les systèmes mis en place, spécialement en matière de protection des transmissions;
- de valoriser la participation belge en matière de sécurité, dans le cadre de nombreux organismes internationaux tels que l'OTAN, l'U.E.O., Eurocontrol, l'Union Européenne, l'Agence Spatiale Européenne, etc ...;
- de disposer, dans le cadre national, d'un organisme officiel chargé d'homologuer les différentes techniques de sécurité."

Déroulement de l'enquête

Il est rapidement apparu que le Service Général du Renseignement était le seul service belge à être chargé d'une mission officielle en rapport avec le chiffrement.

L'article 14, §3 de l'arrêté royal du 19 décembre 1989 portant organisation de l'état-major général dispose en effet que *"dans le cadre des politiques arrêtées et des missions qui lui sont dévolues, le chef du service général du renseignement et de la sécurité est chargé :*

- "(...)
- *de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection du secret et au maintien de la sécurité militaire, y compris le chiffrement, d'établir, de diffuser et de contrôler les directives en cette matière".*

La section Sécurité Technique du SGR (SGR/ ST) a ainsi pour mission d'évaluer, de certifier et de contrôler le matériel INFOSEC des forces armées mais en l'absence de mandat national, cet organisme ne peut remplir ce rôle au bénéfice des autres services publics ou des entreprises utilisateurs de telles techniques. SGR/ ST est pourtant sollicité en ce sens par certains organismes ou entreprises mais, faute de moyens suffisants et de mandat pour le faire, il ne peut accepter de rendre ce genre de service.

Il n'existe pas encore de définition internationale de la notion INFOSEC, mais au niveau de la section Sécurité Technique du SGR, la définition appliquée est la suivante :

- " Mesures techniques appliquées de façon intégrée ou coordonnée aux :*
- *systèmes et réseaux informatiques ;*
 - *télécommunications ;*
 - *machines électriques de bureau ;*

- zones et locaux où se discutent et où se traitent des informations classifiées ;

dans le but de préserver :

- la confidentialité et l'intégrité des informations ;
- la disponibilité des systèmes et réseaux d'information".

Le Comité a ainsi été mis au courant d'une initiative prise par le Lieutenant-colonel, chef de la Section Sécurité Technique du S.G.R. Cette initiative consistait à réunir au sein d'un groupe appelé "BELINFOSEC" des personnes issues des milieux militaire, officiel, industriel et académique, intéressées par la mise en place d'un système de certification des appareils et systèmes de chiffrement.

Des membres du Comité ont d'abord été invités aux réunions de ce groupe BELINFOSEC en qualité d'observateurs. En date du 28 février 1995, il fut proposé et accepté que Monsieur DECOUX, vice-président du Comité R assure la présidence du groupe BELINFOSEC.

Entre le 10 août 1994 et le 23 juin 1995, des membres du Comité et de son service d'enquêtes ont pris part à 9 réunions du groupe BELINFOSEC dont le nombre de participants s'est d'ailleurs progressivement élargi.

Dans un texte adopté le 11 avril 1995, le groupe BELINFOSEC se présente lui-même de la manière suivante :

*"Belinfosec est un groupe de personnes concernées par les problèmes liés à la sécurité des informations sensibles au sens le plus large (systèmes de sécurité, télécommunications, réseaux informatiques, etc ...). Ses membres actuels sont issus de milieux très divers .
Ce groupe est ouvert à toute personne concernée par ce type de préoccupation.*

Ses objectifs sont actuellement focalisés autour des thèmes suivants :

- *Sensibiliser les autorités concernées aux problèmes de la sécurité de l'information en vue de créer et/ou d'adapter le cadre juridique et administratif permettant de la garantir.*
- *Recenser les compétences actuelles en la matière existant en Belgique et les intégrer dans les activités du groupe.*
- *Etudier les stratégies possibles de mise en place des procédures et des moyens permettant d'évaluer la sécurité globale des systèmes d'informations.*
- *Assurer le rôle d'intermédiaire reconnu entre les autorités compétentes, les utilisateurs et les producteurs de systèmes de traitement de l'information.*
- *Coordonner et promouvoir les activités de recherche et de développement dans le domaine de la sécurité des informations.*

De manière générale, chaque membre de BELINFOSEC participe aux travaux à titre individuel et sur base volontaire.

Le groupe se réunit régulièrement en session plénière (en principe mensuellement) et des groupes restreints sont constitués en fonction des besoins.

La présidence est pour le moment assurée par M. Decoux, Vice-Président du Comité Permanent de Contrôle des services de renseignements.

Chaque membre de BELINFOSEC peut jouer le rôle d'intermédiaire avec toute personne intéressée."

Constatations

Au niveau belge, le groupe BELINFOSEC a constaté les lacunes suivantes :

- l'absence de législation en la matière ;
- l'absence d'organe interministériel chargé d'impulser et d'élaborer les normes en la matière ;
- l'absence d'agence nationale d'évaluation, de certification et de contrôle du matériel INFOSEC pour l'ensemble du secteur public ou privé.

L'industrie belge des communications est donc la première victime de ces lacunes ainsi que la Belgique elle-même en tant que pays hôte d'institutions internationales, OTAN, UEO, SHAPE, CEE, etc ... pour qui la sécurité des systèmes d'information est capitale.

Le groupe BELINFOSEC, auquel s'est associé le Comité R, s'est donc donné pour tâche de sensibiliser les autorités politiques au plus haut niveau afin de mettre en oeuvre une politique globale et cohérente de sécurité des systèmes d'information.

Le but de cette opération est d'arriver à terme à l'adoption d'une législation, à la constitution d'un comité interministériel ainsi qu'à la création d'une agence officielle d'agrément et de certification des équipements et systèmes INFOSEC.

Parallèlement à sa participation au groupe BELINFOSEC, le Comité a entrepris de rassembler une documentation sur les normes nationales, internationales et étrangères susceptibles d'inspirer l'élaboration d'une telle législation.

Le Comité a également rencontré et consulté des consultants et professeurs d'universités spécialistes de la sécurité informatique.

L'enquête a été officiellement clôturée le 23 juin 1995.

Les réunions du groupe BELINFOSEC ont débouché le 11 avril 1995 sur l'adoption par ses membres du texte ci-après intitulé : "LA SECURITE DES SYSTEMES D'INFORMATION : UNE PREOCCUPATION GOUVERNEMENTALE ?". Ce texte a été transmis au Parlement ainsi qu'à Messieurs les ministres de la Justice et de la Défense Nationale le 25 juillet 1995.

<p style="text-align: center;">LA SECURITE DES SYSTEMES D'INFORMATION : UNE PREOCCUPATION GOUVERNEMENTALE ?</p>

1. OBJET

La présente note aborde une série de problèmes relatifs à notre société de l'information en cours de développement et plus précisément, à la sécurité des systèmes d'information.

Ce domaine, vaste et en plein essor, comprend tout à la fois la gestion, le traitement et la transmission des informations ainsi que les équipements correspondants.

A l'instar de toute technologie nouvelle, l'utilisation de systèmes automatisés de traitement de l'information entraîne des risques nouveaux susceptibles de porter atteinte aux libertés individuelles, de menacer la survie d'une entreprise ou de mettre l'Etat dans l'impossibilité d'assurer les services que l'on peut attendre de lui ou que la loi lui impose de fournir.

Ces risques ne constituent toutefois pas une fatalité qu'il faut se résoudre à subir.

Le groupe de travail BELINFOSEC, dont les objectifs et la liste des membres actuels sont présentés en annexe, regroupe, sous la présidence du Comité Permanent de Contrôle des Services de Renseignement (Comité R), des représentants des milieux académiques, gouvernementaux et industriels préoccupés par les risques potentiels de ces nouvelles technologies.

Des initiatives gouvernementales ont été prises, dans ce sens, dans les pays qui nous entourent et la Commission de l'Union Européenne a élaboré un vaste programme décrit dans le "Green Book on the Security of Information Systems", publié par la DG XIII.

Pouvons-nous y rester insensibles ?

2. NATURE DES RISQUES

A côté des erreurs accidentelles, des comportements délictueux peuvent porter atteinte aux systèmes d'information. Ils sont d'origine diverses, *jeu, malversation, voire criminalité*.

Ces risques peuvent porter atteinte aux aspects suivants de nos systèmes d'information :

La disponibilité

Ceci concerne la neutralisation partielle ou totale, de courte ou de longue durée des systèmes d'information dont certaines applications sont pourtant vitales.

A titre d'exemple, on n'ose imaginer les suites de la neutralisation pendant un long moment de notre système national de paiements électroniques voire de notre réseau de télécommunications. Ces scénarios, pour catastrophiques qu'ils soient, n'ont cependant rien d'irréaliste, comme de récents incidents de courte durée l'ont démontré.

Lorsque des services relevant de l'initiative privée peuvent, de par leur caractère quasi monopolistique, avoir un impact aussi profond sur la vie des citoyens et de la nation, ne convient-il pas que l'Etat prenne des dispositions en vue de garantir leur fonctionnement correct et permanent

?

L'Etat lui-même a-t-il procédé à l'étude des risques menaçant le bon fonctionnement de ses propres systèmes d'information et dispose-t-il de mesures de sécurité efficaces ?

L'intégrité

Cet aspect traite des altérations accidentelles ou frauduleuses du contenu de l'information. Il concerne non seulement le fonctionnement technique des systèmes mais soulève également le problème de la fiabilité du personnel amené à traiter ces informations et en particulier celui de sa sélection.

L'informatique est utilisée à large échelle dans des systèmes d'information et une erreur peut se traduire par des pertes financières considérables voire des pertes humaines (p. ex. informatique médicale, systèmes de pilotage de navigation aérienne, maritime, ferroviaire, ...).

La mise en oeuvre de systèmes de contrôle performants, ainsi que d'audits approfondis de ces systèmes, s'impose comme parade.

La confidentialité

Cet aspect concerne prioritairement les organismes détenteurs de données ou de programmes, à caractère sensible ou confidentiel, susceptibles de causer des préjudices plus ou moins graves au cas où ces éléments viendraient à être connus par des tiers non autorisés (Forces Armées, Sûreté d'Etat, Services Sociaux, Banque nationale, Etablissements de soins, ...). Il en va ainsi pour les secrets d'entreprise et ceux de l'Etat.

L'accès, la mémorisation, le traitement et la transmission de ces données sensibles ou confidentielles requièrent des moyens de contrôle d'accès voire l'emploi de systèmes de cryptographie.

En dehors de systèmes militaires où la Belgique doit respecter ses engagements internationaux, il n'existe pas de cadre légal réglementant le développement, la commercialisation et l'utilisation d'équipements de cryptographie en Belgique.

La commercialisation non réglementée de tels systèmes peut non seulement causer de sérieux préjudices aux utilisateurs qui, de bonne foi, confieraient des données sensibles à des systèmes non sûrs mais donnerait également aux organisations terroristes ou criminelles, les moyens nécessaires pour protéger leurs données. Les difficultés qui en résulteraient pour les Services de Renseignements et de Police dans leurs tâches de surveillance et d'enquêtes sont aisément imaginables. C'est la raison pour laquelle il faut prévoir un contrôle, qui pourrait être effectué par le Comité R, ainsi que des sanctions pénales.

Cette dernière raison a d'ailleurs amené divers pays européens à édicter des lois réglementant la production, la commercialisation et l'usage des systèmes de cryptographie.

3. SITUATION BELGE ACTUELLE

a. Le cadre légal

La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de

données à caractère personnel impose, en son article 16, au maître de fichier de : *"prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les fichiers contre la destruction accidentelle ou non autorisée, contre la perte accidentelle ainsi que contre la modification, l'accès et tout autre traitement non autorisé contre la perte accidentelle ainsi que contre la modification, l'accès et tout autre traitement non autorisé de données à caractère personnel"*.

La loi du 8 août 1993 organisant un Registre National des personnes physiques prévoit en son article 11 que les personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions interviennent dans la collecte, le traitement ou la transmissions de certaines informations " (...) *doivent prendre toute précaution utile afin d'assurer la sécurité des informations enregistrées et empêcher notamment qu'elles soient déformées, endommagées ou communiquées à des personnes qui n'ont pas obtenu l'autorisation d'en prendre connaissance*".

La loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale prévoit également une série d'obligations de sécurité, dont le non respect est assorti de lourdes sanctions pénales.

La loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation des organismes de certification et de contrôle ainsi que des laboratoires d'essais, ainsi que ses arrêtés d'exécution pourraient constituer un outil à exploiter en vue d'assurer la crédibilité et la fiabilité de la sécurité des systèmes d'information.

Le législateur n'a cependant pas édicté de règlements ou de normes techniques précisant les mesures de sécurité que les entreprises ou administrations concernées sont censées prendre pour respecter la loi.

Ceci crée un malaise certain, alors que dans de nombreux autres domaines, où la sécurité est également une préoccupation majeure (électricité, nucléaire, armement, ...), des normes ont été définies. Il existe donc un vide juridique à combler.

La Belgique compte également parmi les rares pays européens à ne pas avoir adapté sa législation pénale en fonction des formes nouvelles de criminalité qu'a induite l'informatique. L'affaire BISTEL a permis de mettre cette question en évidence.

Parallèlement à l'adaptation nécessaire de notre droit pénal, il convient que, sur le terrain, les services de police judiciaire disposent des effectifs spécialisés et des moyens technologiques appropriés, dont nos pays voisins se sont déjà dotés de longue date.

b. Le marché des technologies de l'information

Si elle constitue une source réelle de préoccupation, la sécurité de l'information offre aussi des opportunités intéressantes pour faire valoir, à l'échelon national, voire international, le savoir-faire que nos universités et nos industries possèdent et ne cessent de développer en ce domaine.

Il importe que les décideurs économiques et politiques soient sensibilisés aux revenus et aux emplois qui pourront être générés par de judicieux investissements dans les nouvelles technologies et les nouveaux services du secteur tertiaire dans une société de l'information en pleine révolution.

La Belgique peut-elle se permettre de négliger ce secteur ?

A défaut, on risque de renoncer à un savoir-faire essentiel à l'aube du troisième millénaire et de devoir se cantonner à payer et mettre en oeuvre servilement des matériels et des services qui auront été conçus et produits à l'étranger.

Pourtant, nos entreprises conçoivent et produisent des équipements de traitement de l'information, (p. ex. dans le domaine des paiements électroniques nationaux et internationaux) susceptibles de concurrencer les meilleures réalisations étrangères.

4. LE BESOIN

Des initiatives publiques seraient largement bienvenues pour stimuler et soutenir ce secteur en pleine expansion et défendre, aux niveaux national et international, les intérêts de nos industriels, de nos prestataires de services et de nos chercheurs.

La commercialisation de systèmes de sécurité ne peut se concevoir sans une procédure de certification. La certification est la délivrance par un laboratoire agréé d'un certificat attestant que tel produit ou tel service répond à tels critères, spécifications ou norme de sécurité européenne (ITSEC), américaine (TCSEC) ou autre.

Aujourd'hui les fournisseurs belges désireux de faire certifier leurs matériels ou logiciels doivent, contraints et forcés, s'adresser aux services spécialisés de pays "amis". Ceci implique que des transferts de technologie s'opèrent gratuitement vers des concurrents potentiels, qui doivent, en outre, être rémunérés pour ce travail de certification !

Tant les militaires que les entreprises privées sont largement demanderesses de produits et services certifiés.

A l'instar de ses pays voisins, la Belgique devrait se doter d'une structure centrale de Sécurité des Systèmes d'Information qui, en collaboration avec les compétences existantes dans le pays, assumerait notamment les rôles suivants :

- réaliser les audits et l'évaluation des procédés de sécurité des systèmes d'information du secteur public;
- déterminer les domaines d'application des procédés de cryptographie;
- former les experts en sécurité du secteur public;
- faire élaborer la réglementation et veiller à son respect;
- favoriser le développement de la recherche et des compétences nationales dans le domaine;
- suivre les études de sécurité confiées par l'Administration à des entreprises privées.

5. CONCLUSION

Ce document synthétique ne prétend pas couvrir l'ensemble des domaines concernés par la sécurité des systèmes d'information; il ne vise qu'à sensibiliser les décideurs politiques et les convaincre de la nécessité d'entamer d'urgence une réflexion concertée sur la manière de doter notre pays de textes légaux complets et de structures adéquates.

Les solutions qui seront apportées sont autant d'opportunités pour nos chercheurs, nos industriels et nos prestataires de services, à condition que soient réunies les conditions de développement de ce secteur voué à une expansion importante dans notre société de l'information.

Notre sécurité, notre industrie, notre revenu national, notre emploi en dépendent."

RECOMMANDATION DU COMITE

Le Comité fait siennes les constatations et les conclusions de la note qui précède : il demande à être officiellement chargé de poursuivre, en collaboration avec le groupe BELINFOSEC, le travail de réflexion technique et juridique entamé, ceci afin de pouvoir proposer aux divers pouvoirs concernés (législatif et exécutif) la mise en place de solutions pratiques compatibles avec celles, déjà prises ou en voie de l'être.

2. RAPPORT CONCERNANT LES CERTIFICATS DE SÉCURITÉ

1. INTRODUCTION

A. PROCÉDURE

Au cours de la réunion tenue le 19 mai 1994, le Comité R a décidé d'ouvrir d'initiative une enquête de contrôle sur la problématique des "certificats de sécurité".

Par lettre du 1er juin 1994, les présidents de la Chambre et du Sénat ont été, conformément à l'article 46 § 3 du Règlement d'ordre intérieur, informés de l'ouverture de l'enquête.

En date du 1er juin 1994, a été adressé au chef du Service d'Enquêtes un questionnaire circonstancié le priant de diligenter l'enquête.

Conformément à l'article 43 § 1 de la loi du 18 juillet 1991, le chef du Service d'Enquêtes a informé le 7 juillet 1994, les Ministres de la Justice, de la Défense Nationale et des Affaires Etrangères de l'ouverture de l'enquête.

Dans le courant du mois de septembre 1994, le service d'enquêtes a entamé l'enquête auprès:

- de la Sûreté de l'Etat;
- du Service Général du Renseignement;
- de la Sécurité Nucléaire;
- de l'Autorité Nationale de Sécurité;

Au cours de l'enquête, plusieurs réunions de travail ont été tenues avec les responsables des services.

B. OBJECTIF DE L'ENQUÊTE

Cette enquête de contrôle devrait permettre au Comité de se rendre compte de la manière dont les services s'acquittaient de cette mission; notamment :

- la manière dont les enquêtes de sécurité étaient menées;
- la manière dont les renseignements obtenus étaient exploités et évalués;

- à qui et par quel moyen le résultat de l'enquête était communiqué
- les bases et les implications juridiques.

En Belgique, entre 24.000 et 25.000 enquêtes de sécurité sont menées chaque année, dans le cadre de la délivrance de "certificats de sécurité" (comprenant également les "avis de sécurité" et les modèle "S" (voir infra).

Ces enquêtes sont menées auprès des instances compétentes de notre pays pour l'exécution des enquêtes de sécurité et la délivrance des certificats de sécurité.

Ces enquêtes de sécurité sont exécutées par :

- la Sûreté de l'Etat (7 à 10 %);
- le Service général du renseignement (85 à 90%);
- la Sécurité nucléaire (3 à 4 %).

L'Autorité Nationale de Sécurité délivre les certificats de sécurité sauf quelques exceptions. à savoir :

- de la Sécurité Nucléaire pour laquelle son directeur y est habilité;
- dans certains cas, il est donné délégation par l'Autorité Nationale de Sécurité au Service Général du Renseignement pour leur délivrance.

2. BUT DU CERTIFICAT DE SÉCURITÉ

On peut de manière tout à fait générale définir l'enquête de sécurité comme suit : une enquête menée sur des personnes physiques ou morales (firmes) qui peuvent ou doivent avoir accès à des données classifiées et au sujet desquelles des normes internationales ou nationales déterminent que l'accès ou la possibilité d'accès ne peut être accordée qu'à des personnes physiques ou morales dont on aura contrôlé leur fiabilité et leur intégrité.

A. Dans le cadre de l'OTAN, il existe des directives se rapportant aux enquêtes de sécurité. La teneur de ce document ne permet pas que le présent rapport en fasse plus ample état.

B. En ce qui concerne les directives nationales il est précisé :

- a. dans les "Instructions générales concernant la sécurité dans les départements ministériels et dans les installations publiques et privées" (directives du Premier ministre du 8 avril 1960) les dispositions suivantes :

chaque personne qui, par ses fonctions doit avoir accès à des renseignements, des documents ou du matériel classifiés, sera soumise à une enquête de sécurité préalablement à l'entrée en fonction.

L'enquête doit déterminer si :

- la personne peut être considérée comme au-dessus de tout soupçon en ce qui concerne sa loyauté;

- cette personne est capable d'observer strictement le secret;
 - la réputation et les habitudes de la personne ainsi que ses relations sont telles qu'aucun doute ne peut exister au sujet de la confiance qui peut lui être accordée.
- b. au S.G.R. on retrouve les principes suivants en ce qui concerne la délivrance des certificats de sécurité;
- le "need to know" existe lorsqu'une personne dans le cadre de l'exécution de sa fonction doit avoir accès à des informations classifiées à un certain niveau.
 - la possibilité de prendre connaissance d'informations classifiées à un certain niveau existe si la personne dans le cadre de l'exécution de sa fonction doit ou pourrait avoir un accès temporaire ou limité à ces informations.
- c. Remarque :
- le S.G.R. se base toujours sur les directives de l'OTAN, tant pour les enquêtes de sécurité qui donnent accès à des données classifiées nationales que classifiées OTAN.
 - la Sûreté de l'Etat se base sur les Instructions générales du Premier ministre du 8 avril 1960 pour les enquêtes de sécurité qui donnent accès à des informations classifiées au niveau national.

Dans tous les cas où les certificats de sécurité sont délivrés dans le cadre de l'accès à des informations classifiées OTAN ou NATIONAL, le principe suivant est d'application :

Il n'existe aucun droit d'avoir accès à des informations classifiées. En cas de doute sur une personne, "la sécurité prime".

3. DESCRIPTION ET MÉTHODES DE TRAVAIL DES DIFFÉRENTS SERVICES

A. L'AUTORITÉ NATIONALE DE SÉCURITÉ

a. *création*

L'Autorité Nationale de Sécurité a été créée par le Comité Ministériel pour la Défense le 5 janvier 1953 et a reçu pour mission d'assurer la protection des informations classifiées par l'OTAN ainsi que de donner aux différents départements ministériels concernés les instructions nécessaires concernant la protection et le maintien du secret des documents classifiés par l'OTAN et aussi de veiller à l'application de ces directives.

L'existence de l'Autorité Nationale de Sécurité est donc une obligation de l'OTAN. Dans les directives de l'OTAN, il est fait mention à plusieurs reprises de la responsabilité de l'Autorité Nationale de Sécurité en ce qui concerne la délivrance des certificats de sécurité OTAN.

b. *composition*

L'Autorité Nationale de Sécurité est un organe qui est présidé par le directeur général des services généraux auprès du Ministère des Affaires Etrangères et est composé de l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat ainsi que du chef du Service Général du Renseignement militaire auprès du Ministère de la Défense nationale.

La Direction générale des services généraux du département des Affaires Etrangères est chargée du secrétariat.

c. compétence

Les requêtes suivantes, pour l'obtention d'un certificat de sécurité sont confiées à l'Autorité Nationale de Sécurité :

- les personnes qui doivent avoir accès à des documents classifiés par l'OTAN, l'UEO et EUROCONTROL;
- les sociétés commerciales établies sur notre territoire national qui souhaitent participer à un projet militaire classifié par la Défense nationale ou par l'OTAN;
- les membres du personnel des ministères et des institutions publiques qui doivent être titulaires d'un certificat de sécurité.

Dans le courant de 1993, 1.200 nouvelles demandes de certificat de sécurité ont été introduites.

Il y a eu également 1.200 demandes de renouvellement de certificat de sécurité.

Dans la situation actuelle, la compétence de faire procéder à une enquête de sécurité relève, dans le cadre des obligations de la Belgique, exclusivement de l'Autorité Nationale de Sécurité.

Toutefois, il existe certaines exceptions étant donné que l'Autorité Nationale de Sécurité a donné délégation :

- au SGR/SI pour l'obtention d'un certificat de sécurité au personnel des sociétés commerciales installées sur notre territoire (il s'agit des firmes citées ci-avant pour lesquelles le personnel ne peut obtenir un certificat de sécurité que si la firme elle-même dispose déjà d'un certificat de sécurité).
- au SGR/SM pour la délivrance d'un certificat de sécurité au personnel militaire et civil du Ministère de la Défense nationale pour autant qu'il s'agisse d'un accès à des informations classifiées soit au niveau national soit au niveau de l'OTAN, de l'UEO ou d'EUROCONTROL;
- à l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat pour son personnel;
- en ce qui concerne la protection des informations nucléaires il existe une législation (voir infra).

Il n'existe pas d'énumération exhaustive des activités ou des fonctions pour lesquelles les titulaires doivent obligatoirement être soumis à une enquête de sécurité (voir 2 But du Certificat de sécurité).

d. procédure

L'Autorité Nationale de Sécurité s'adresse toujours aux services de renseignements belges lorsqu'elle décide de faire procéder à des enquêtes de sécurité.

Les personnes pour lesquelles un certificat de sécurité est demandé complètent un "questionnaire personnel".

Le candidat ne fournit pas uniquement des renseignements le concernant mais également sur son conjoint, sur sa famille directe et apparentée.

En janvier 1995, l'Autorité Nationale de Sécurité a adapté le questionnaire individuel afin de le rendre conforme aux directives de la Commission sur la protection de la vie privée.

Les formulaires prévoient également la mention suivante :

"J'affirme sur l'honneur que les renseignements ci-dessus sont sincères et exacts et sais qu'ils peuvent faire l'objet d'une enquête de sécurité pour vérifier ma loyauté et ma fiabilité envers les intérêts de l'Etat belge.

Je sais qu'en cas de déclaration incomplète ou inexacte, ma candidature peut être rejetée, ou qu'il peut être mis fin à mes services".

C'est sur base de ce questionnaire dûment complété que les services de renseignements mènent les enquêtes de sécurité.

Après exécution des enquêtes de sécurité par les services de renseignements, la décision de délivrer ou de ne pas délivrer le certificat de sécurité, est prise par l'Autorité Nationale de Sécurité sur base des informations fournies par les services de renseignements.

Il s'avère donc que l'Autorité Nationale de Sécurité ne prend pas connaissance des circonstances dans lesquelles les renseignements ont été recueillis étant donné que cela tombe en dehors de sa compétence.

L'Autorité Nationale de Sécurité a cependant la possibilité de prescrire aux services de renseignements des devoirs complémentaires si elle est d'avis que l'enquête n'est pas complète ou peut même demander à un autre service de renseignements une contre-enquête ce qui dans la pratique est très rare.

Lors de l'évaluation d'un dossier de sécurité, il est tenu compte des critères mentionnés dans les directives de l'OTAN.

Il y a également lieu de préciser que lorsque survient un incident au cours du terme de la validité du certificat, une enquête de sécurité complémentaire est effectuée sans que la personne concernée n'en soit informée.

Le certificat de sécurité est normalement valable pour un terme de 5 ans, à l'issue duquel une nouvelle enquête est menée.

La personne qui ne dispose pas d'un certificat de sécurité délivré par l'Autorité Nationale de Sécurité ne peut pas avoir accès à des informations classifiées par l'OTAN, l'UEO et EUROCONTROL.

Dans certains cas, la non-obtention d'un certificat de sécurité signifie soit que la personne ne peut être engagée, soit qu'elle peut être automatiquement licenciée.

La décision de l'Autorité Nationale de Sécurité est communiquée par l'officier de sécurité du département des Affaires Etrangères à l'officier de sécurité attaché au département

ou à l'institution qui a sollicité l'enquête.

Actuellement la personne qui se voit refuser l'octroi d'un certificat, n'est jamais mise au courant des raisons qui ont motivé la décision. Elle n'a pas non plus de possibilité d'appel en cas de refus d'un certificat de sécurité.

La seule forme de procédure d'appel qui existe actuellement est la suivante :

"Tout ministre peut pour les fonctionnaires belges de son administration entamer une procédure d'appel contre une décision de l'Autorité Nationale de Sécurité. Une commission ad hoc composée du Premier ministre, du Ministre de la Justice, du Ministre de la Défense nationale, du Ministre des Affaires Etrangères et si nécessaire, du Ministre concerné, examine à nouveau le dossier. Comme les décisions du Collège de l'Autorité Nationale de Sécurité, les décisions sont prises à l'unanimité. Ces décisions sont définitives".

Le candidat n'a pas le droit d'interjeter personnellement appel.

e. contacts avec les Autorités Nationales de Sécurité étrangères

Lorsque les ressortissants étrangers résidant en Belgique doivent avoir accès à des informations classifiées par l'OTAN, l'UEO ou EUROCONTROL, l'Autorité Nationale de Sécurité belge s'adressera à son homologue du pays duquel la personne est originaire.

Les Autorités Nationales de Sécurité étrangères peuvent s'adresser également à l'Autorité nationale de sécurité belge.

Cette règle est d'application dans le cadre des accords internationaux.

L'Autorité Nationale de Sécurité entretient d'ailleurs des contacts avec ses homologues étrangers.

Il s'agit des représentants des autorités nationales de sécurité qui font partie du "Security Committee" de l'OTAN.

Ils s'occupent de la problématique de l'OTAN en matière de politique de sécurité.

f. position juridique de l'Autorité Nationale de Sécurité

La base juridique selon laquelle les activités de l'Autorité Nationale de Sécurité sont soutenues dans notre pays, est sujette à caution.

L'Autorité Nationale de Sécurité affirme que lorsqu'elle s'en tient à son mandat tel qu'il est défini par une décision prise le 5 janvier 1953 par le Comité ministériel pour la Défense, cela implique que la protection du secret national ne relève pas de la responsabilité de l'Autorité Nationale de Sécurité et qu'a fortiori elle ne peut délivrer de certificat de sécurité.

Cela a pour conséquence que depuis novembre 1994, l'Autorité Nationale de Sécurité a décidé de délivrer uniquement des certificats de sécurité pour l'accès à des informations classifiées par l'OTAN, l'UEO et EUROCONTROL.

Lorsque différents ministères ou institutions publiques demandent à l'Autorité Nationale de Sécurité un certificat de sécurité pour leur personnel, il leur est demandé si les intéressés doivent avoir accès à des informations classifiées par l'OTAN, l'UEO et EUROCONTROL.

Si tel n'est pas le cas, et que les intéressés ne doivent avoir accès qu'à des documents classifiés au niveau national, l'Autorité Nationale de Sécurité est d'avis qu'elle n'est pas compétente pour délivrer le certificat de sécurité.

La seule exception à cette règle est que l'Autorité Nationale de Sécurité délivre encore bien les certificats de sécurité pour le personnel du Ministère des Affaires Etrangères.

Lorsqu'on examine les circonstances qui sont à l'origine de la création de l'Autorité Nationale de Sécurité, on pourrait réfuter cette thèse.

Depuis 1951 a été mis en place par les Ministres des Affaires Etrangères, de la Défense Nationale et de la Justice un "Comité National de Sécurité" ayant pour mission principale d'assurer la protection des informations classifiées au niveau national.

Auparavant, en 1950, avait été approuvée par le Conseil de l'OTAN, une partie de ce qui deviendra plus tard le document OTAN se rapportant aux directives applicables en matière d'enquêtes de sécurité (instructions de base - OTAN - sécurité).

Le 19 mars 1952, ce même conseil avait approuvé un document qui prévoyait la mise en place, dans chaque Etat membre, d'une autorité nationale de sécurité ayant pour but de garantir la sécurité des informations classifiées par l'OTAN.

Il s'ensuivit qu'en Belgique, via le Comité Ministériel de Défense, fut créée le 5 janvier 1953 l'Autorité Nationale de Sécurité.

Ainsi l'Autorité Nationale de Sécurité, créée pour la protection des informations classifiées par l'OTAN, vit sa mission, suite à la fusion initiale du "Comité National de Sécurité", étendue aux documents classifiés au niveau national.

Le mandat de l'Autorité Nationale de Sécurité était donc de veiller à la protection de la documentation classifiée nationale et internationale.

Elle est compétente pour toutes les administrations, organes, institutions, industries et personnes pour lesquels, en Belgique, dans le cadre de leur mandat ou fonction, il est indispensable ou possible qu'ils aient connaissance d'informations classifiées nationales ou internationales.

Dans la pratique, l'Autorité Nationale de Sécurité doit vérifier si toutes ces personnes ne constituent pas un risque au niveau de la sécurité.

Il est manifeste que ce problème doit d'urgence être réglé par une base légale.

B. LA SÛRETÉ DE L'ETAT

a. création

La Sûreté de l'Etat a été créée en 1830, le nouvel Etat belge ayant estimé qu'un service de sécurité publique était nécessaire.

La Sûreté de l'Etat est chargée de plusieurs missions et, bien que les enquêtes de sécurité ne constituent qu'une petite partie de ses activités, celles-ci n'en demeurent pas moins importantes.

b. composition

Une note de restructuration de l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat d'application depuis le 19 juin 1995 prévoit un "service chargé des enquêtes de sécurité".

La Sûreté de l'Etat utilise l'intitulé "enquête de sécurité" d'une manière très générale.

Les "enquêtes de sécurité" stricto sensu n'ont lieu qu'à la demande de l'Autorité Nationale de Sécurité et pour le personnel de la Sûreté de l'Etat.

A côté de cela, il existe encore d'autres vérifications qui se limitent à un contrôle administratif dans les dossiers de la Sûreté de l'Etat et dans le Casier judiciaire, notamment dans le cadre des questions émanant du protocole, des questions du S.G.R., de l'Office des Etrangers, etc... .

c. compétence en matière d'enquêtes de sécurité stricto sensu

En 1993, la Sûreté de l'Etat a mené 1.624 enquêtes de sécurité à la demande de l'Autorité Nationale de Sécurité.

Il s'agit d'enquêtes de sécurité demandées pour les personnes :

- qui dans le cadre de l'OTAN, de l'UEO ou d'EUROCONTROL doivent disposer d'un certificat de sécurité. Ce sont les organisations précitées qui déterminent quelles sont les personnes qui doivent disposer d'un certificat de sécurité;
- qui au sein des ministères et des institutions publiques ont besoin d'un certificat de sécurité.

Les demandes émanant des Autorités Nationales de Sécurité étrangères sont également traitées par la Sûreté de l'Etat.

d. procédure

Par sa note de service du 16 décembre 1994, l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat a donné des instructions pour qu'aucune enquête de sécurité ne puisse être effectuée sans l'accord préalable écrit du candidat.

En plus, de cet accord, il faudra qu'apparaissent clairement les points sur lesquels l'enquête portera.

En ce qui concerne la portée de l'enquête, les directives de l'OTAN définissent dans un cadre général, les éléments de l'enquête (voir ci-dessus, but des Certificats de Sécurité). Les directives internes précisent les critères à prendre en ligne de compte.

La loyauté d'un individu à l'égard de l'Etat belge sera toujours contrôlée.
A cet égard : il sera vérifié

1. si l'intéressé n'appartient pas à des mouvements extrémistes qui sont suivis par la Sûreté de l'Etat. Il est à remarquer que la Sûreté de l'Etat dispose de sa propre liste de sujets (organisations, groupements,...).
2. les déplacements et séjours de l'intéressé dans un "pays ennemi". Il s'agit d'une appréciation sur le but réel du voyage (tourisme, voyage d'affaires, visite à des membres de la famille, etc). Il sera aussi tenu compte d'autres éléments significatifs comme par exemple les sympathies politiques, etc.

Il n'est pas procédé à une enquête concernant le comportement sexuel d'un individu. Cet élément n'entrera en ligne de compte que si ce comportement présente un risque au-dessus de la normale.

Il est à remarquer qu'il doit être tenu compte de l'évolution des mœurs de notre société mais aussi du risque éventuel de chantage.

Pour un certificat de sécurité du niveau "secret", l'enquête va normalement se limiter à la consultation des fichiers existants.

Pour le niveau "très secret" il sera procédé à une enquête approfondie notamment auprès des relations de voisinage, etc... .

Il est en général d'application que si la consultation des dossiers existants révèle des éléments négatifs, il sera procédé à une enquête complémentaire quel que soit le niveau du certificat de sécurité sollicité.

C'est ainsi que des membres de la famille du candidat (époux(se), concubin(e), enfants, parents, frères et soeurs) sont dans certains cas vérifiés dans les fichiers (notamment pour le niveau très secret).

Dans ce cas également sera appliquée la règle consistant à dire que si des éléments négatifs sont mis à jour, il sera procédé à une enquête complémentaire.

Il n'existe aucune priorité dans l'estimation des critères. Ceux-ci font l'objet d'une appréciation globale de la part du chef de service chargé des enquêtes de sécurité.

S'il ressort de l'enquête que certains éléments pourraient entraîner le refus de délivrance d'un certificat de sécurité, le candidat peut être soumis à une interview qui permettra de réfuter ou de préciser certains éléments.

Lorsque l'enquête de sécurité est complètement terminée, un rapport de synthèse est adressé à l'Autorité Nationale de Sécurité qui décide si oui ou non le certificat de sécurité peut être délivré.

e. *point de vue juridique*

L'exécution par la Sûreté de l'Etat des enquêtes de sécurité n'est pas réglée par une loi.

Les normes selon lesquelles la Sûreté de l'Etat se base pour mener des enquêtes de sécurité se fondent sur :

- les directives de l'OTAN;
- les directives de l'U.E.O;
- les normes édictées par EUROCONTROL;
- les directives du Premier ministre du 8 avril 1960.

L'accès à certains dossiers ne repose pas non plus sur des bases légales.

L'obtention de certaines informations nécessaires pour mener une enquête de sécurité est basée sur le "bon vouloir" de l'interlocuteur.

La Sûreté de l'Etat a depuis lors effectué une tentative pour clarifier la situation pour qu'une

enquête de sécurité ne puisse être menée qu'avec l'accord écrit préalable de la personne concernée qui doit toutefois être tenue au courant des modalités de l'enquête.

Cela n'empêche que le législateur devra d'urgence légiférer sur cette situation.

C. LE SERVICE GÉNÉRAL DU RENSEIGNEMENT/SÉCURITÉ

a. création

Les missions du Service de Sécurité Militaire sont issues de l'Arrêté Royal du 12 décembre 1989 réglant l'organisation de l'Etat Major Général.

Le Service de sécurité militaire dépend directement du chef du Service Général du Renseignement et de la sécurité.

Le service comprend plusieurs sections.

b. composition

En ce qui concerne les certificats de sécurité, les sections suivantes sont concernées :

- la sécurité militaire (SGR/SM)
- la sécurité industrielle (SGR/SI)
- le détachement de gendarmerie (SGR/Gd)

c. compétence

SGR/SM : en 1993, 18.106 personnes ont fait l'objet d'une demande de certificat de sécurité (dont 7.703 modèles "S")

SGR/SI : en 1993, 3.035 personnes ont fait l'objet d'une demande de certificat de sécurité (dont 391 modèles "S")

Le modèle "S" ne donne accès qu'à un bâtiment dans lequel de la documentation classifiée au niveau national se trouve mais jamais directement à des informations ou des documents classifiés.

Avant de délivrer un modèle "S", il sera procédé à la consultation des différents fichiers tels les registres de la population, le casier judiciaire, etc...

SGR/Gd : ne reçoit pas directement les demandes d'obtention d'un certificat de sécurité. Ce service mène uniquement les enquêtes de sécurité.

Comme précisé ci-avant l'Autorité Nationale de Sécurité donnait délégation pour la délivrance des certificats de sécurité :

au SGR/SM pour le personnel civil et militaire de la Défense nationale qui doit avoir accès à des informations classifiées au plan national ainsi qu'à des informations classifiées par l'OTAN, l'UEO ou EUROCONTROL.

au SGR/SI pour le personnel (belge ou originaire d'un pays de l'OTAN ou avec lequel

la Belgique a un accord de sécurité) des sociétés commerciales installées sur notre territoire et à condition que celles-ci disposent déjà d'un certificat de sécurité.

SGR/SM est aussi compétent pour délivrer un modèle "S" ou un certificat de sécurité aux personnes qui souhaitent utiliser une infrastructure militaire déterminée; en résumé chaque fois qu'il s'agit d'un domaine militaire où des objectifs militaires sont à protéger.

En dehors des cas cités ci-avant, l'Autorité Nationale de Sécurité interviendra pour la délivrance d'un certificat de sécurité lorsque celui-ci est lié à l'OTAN ou lorsque la demande émane de ministres ou d'institutions publiques et lorsque cela relève d'un militaire ou ancien militaire.

Dans ces cas, l'enquête sera menée par le SGR/Gd mais le certificat de sécurité sera établi par l'Autorité Nationale de Sécurité.

d. procédure

1. SGR/SM - personnel civil et militaire de la Défense nationale.

C'est le chef de corps qui décide si quelqu'un doit recevoir un certificat de sécurité (il est tenu compte du principe déjà évoqué du "need to know" ou de la "possibilité d'avoir connaissance").

La personne concernée devra remplir et signer un formulaire de demande.

Elle sait donc, de ce fait, qu'une enquête de sécurité démarre mais elle n'en connaît pas les modalités et si l'enquête s'étend aux membres de sa famille, ceux-ci n'en sont pas informés.

La demande est toujours contresignée par le chef de corps.

Dès réception de la demande, les officiers lecteurs déterminent le genre d'enquête qui sera menée. L'ampleur de l'enquête est toujours fonction du degré de sécurité sollicité. Ce formulaire est transmis à SGR/Gd qui mènera l'enquête.

2. SGR/SI - personnel des sociétés.

La demande d'obtention d'un certificat de sécurité pour un membre du personnel d'une société est introduite par l'officier de sécurité de la firme qui aura un entretien avec le SGR/SI.

La personne concernée devra remplir et signer un formulaire de demande.

Selon les directives du SGR/SI, il n'est pas nécessaire d'informer l'intéressé que la fonction qui doit être exercée est dépendante d'un certificat de sécurité.

Dans le "Manuel de Sécurité Industrielle" (voir infra) il est explicitement mentionné que la non-obtention d'un certificat de sécurité ne constitue pas un motif de licenciement (SGR/SI précise cependant que cette règle est purement théorique).

La procédure est ensuite poursuivie comme décrit ci-dessus.

- sociétés commerciales

Les sociétés commerciales qui sont établies sur notre territoire et qui doivent être en

possession d'un certificat de sécurité sont celles qui désirent participer à un projet militaire classifié par le Ministère de la Défense nationale ou par l'OTAN.

Non seulement les firmes belges entrent en ligne de compte mais également celles qui se trouvent dans un pays de l'OTAN ou dans un pays avec lequel la Belgique a signé un accord de sécurité (accord bilatéral).

Les demandes des firmes sont directement transmises à SGR/SI et au Ministère des Affaires économiques. La décision est prise par l'Autorité Nationale de Sécurité sur base des avis rendus par les précités.

Les sociétés précitées qui désirent participer à un projet se feront remettre par le SGR/S "le manuel de sécurité industrielle". Il est procédé par SGR/SI à un contrôle rigoureux sur l'application des règles du "manuel" établies sur base des directives de l'OTAN.

Les enquêtes sont menées par SGR/Gd. Les officiers lecteurs et le chef de la section SGR/SI entretiennent des contacts avec les officiers de sécurité des firmes.

3. SGR/SM - personnel civil et militaire SGR/SI - personnel des firmes

En ce qui concerne la portée de l'enquête, il est établi sur base des directives de l'OTAN, une liste des éléments à vérifier.

Cette liste est établie par le SGR sans concertation avec les autres services de renseignements.

La loyauté d'un individu par rapport aux institutions nationales sera évaluée :

1. au vu de tout élément qui sera révélé par l'enquête et également sur base de la liste des groupements qui est établie par la gendarmerie, et qui est soumise pour approbation tous les six mois au Ministre de l'Intérieur.

Cette liste est établie dans le but du maintien de l'ordre public et n'est pas semblable à la liste sur laquelle se base la Sûreté de l'Etat pour évaluer la loyauté.

C'est ainsi par exemple que sur la liste de la gendarmerie, il n'est pas fait mention des sectes encore que le fait de faire partie d'une secte déterminée pourrait constituer un obstacle à la délivrance d'un certificat de sécurité.

2. pour l'évaluation de la loyauté, il est ainsi tenu compte des déplacements dans des pays "non amis".

Le SGR établit une liste des "pays à risques" compte-tenu de la situation politique et économique dans un pays et des directives de l'OTAN.

La fréquence des voyages, les motifs, etc... seront examinés et l'enquête sera approfondie selon le niveau du certificat de sécurité à octroyer.

En ce qui concerne l'enquête qui peut-être menée au sujet du comportement sexuel d'une personne, il faut se référer aux règles qui sont d'application à la Sûreté de l'Etat.

Pour un certificat de sécurité du degré confidentiel ou secret, on se limitera normalement à la consultation des fichiers existants.

Pour le niveau très secret, il est procédé à une enquête approfondie.

Ici également, il peut être fait référence à la méthode de travail de la Sûreté de l'Etat.

Dès que l'enquête de sécurité est complètement terminée par le SGR/Gd, le dossier retourne aux officiers lecteurs étant donné que comme précisé plus haut, en cas de délégation, c'est SGR/SM et SI qui décideront eux-mêmes de délivrer ou de ne pas délivrer un certificat de sécurité.

La règle selon laquelle il n'existe pas de priorité dans l'appréciation des critères est aussi d'application. Il s'agit d'une appréciation globale.

Celle-ci sera faite par un officier lecteur et lorsqu'il n'y a pas d'éléments défavorables ou incertains, le certificat de sécurité est délivré.

Lorsque l'officier lecteur doute en ce qui concerne la non-délivrance d'un certificat de sécurité, il existe la possibilité de soumettre l'intéressé à une interview.

Dans le cas où il estime que l'enquête de sécurité est incomplète, il peut confier des devoirs complémentaires au SGR/Gd.

Si cet officier lecteur a malgré tout encore un certain doute, le dossier est repris par un deuxième officier lecteur.

Si les avis des deux officiers lecteurs coïncident (favorables ou défavorables), ils prennent la décision de délivrer ou de ne pas délivrer le certificat de sécurité.

Si les avis ne coïncident pas, le dossier sera soumis à l'appréciation du chef de section.

Lorsqu'à ce niveau, il subsiste encore un doute, le dossier suivra la voie hiérarchique et la décision ne pourra être prise qu'au plus haut niveau (ce qui est rare).

Afin d'éviter que les officiers lecteurs ne prennent une décision partisane, ils se concertent régulièrement de manière à ce que chacun d'eux interprète de la même manière les résultats obtenus.

Ils peuvent aussi toujours se consulter mutuellement.

Au SGR/SM, c'est uniquement le chef de corps qui sera informé si la personne concernée obtient ou n'obtient pas son certificat de sécurité.

La personne qui se voit refuser l'octroi d'un certificat de sécurité ou qui se le voit retiré n'en est pas officiellement informée.

Elle connaît encore moins les raisons sur lesquelles le refus est basé et n'a aucun recours contre la décision de refus ou de retrait du certificat de sécurité.

Au SGR/SI, l'employeur est informé de l'octroi ou du refus du certificat de sécurité, pour le membre de son personnel. En cas de refus, les raisons ne sont pas mentionnées. Eventuellement, l'employeur peut obtenir oralement un complément d'information afin de lui permettre de conserver sa confiance vis-à-vis de la personne concernée.

Le travailleur sera informé par son employeur du refus sans qu'il lui soit fait part des raisons. Il n'a aucun droit de recours contre la décision de refus d'un certificat de sécurité.

En cas de refus d'un certificat de sécurité à une personne embauchée par une firme

(qui dispose d'un certificat de sécurité) il en sera fait part à l'Autorité Nationale de Sécurité.

La règle générale est que le certificat de sécurité est délivré pour une période de 5 ans à l'issue de laquelle il est procédé à une nouvelle enquête.

4. Il existe une procédure spéciale pour le personnel civil de SGR/CI et des gendarmes du SGR/Gd.

Pour ces personnes, l'enquête de sécurité est menée au sein des sections respectives. La décision est alors prise par le chef de la section.

La décision d'octroyer ou de refuser un certificat de sécurité ne dépend que d'une personne.

Par ailleurs, il est à remarquer que les personnes qui disposent d'un certificat de sécurité ne seront jamais soumises à une nouvelle enquête de sécurité.

e. situation juridique

L'exécution des enquêtes de sécurité et dans certains cas de la délivrance des certificats de sécurité n'est, au S.G.R., pas non plus réglé par une loi.

Les normes sur lesquelles le service se base sont les suivantes :

- directives de l'OTAN;
- directives de l'U.E.O;
- l'Arrêté Royal du 19 décembre 1989 portant organisation de l'Etat-Major général;
- les directives du Premier ministre du 8 avril 1960;
- la note 9027 du 17 août 1970 du Ministre de la Défense nationale;
- les directives territoriales de sécurité (DTS) 10 et 11.

Pour le personnel civil et militaire de la Défense nationale, il n'est jamais précisé les fonctions, les activités ou les circonstances pour lesquelles un certificat de sécurité est exigé.

C'est l'autorité hiérarchique qui détermine qui doit avoir accès aux informations classifiées et a fortiori qui doit être en possession d'un certificat de sécurité.

Bien que la prise de connaissance d'informations classifiées n'est pas nécessairement liée à un poste à responsabilités, dans la pratique on a pu constater que les titulaires de fonctions supérieures doivent, pour la plupart, avoir un certificat de sécurité.

Les hommes du terrain (SGR/Gd) devraient pouvoir avoir accès à tous les fichiers officiels lorsqu'il s'avère nécessaire de prendre connaissance de ce genre d'informations par exemple l'accès au fichier de la circulation routière etc... .

Une base légale est nécessaire.

Les normes actuelles en vigueur constituent une base insuffisante pour accomplir les missions prévues, compte tenu entre autres de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de la loi sur la protection de la vie privée

D. LA SÉCURITÉ NUCLÉAIRE

a. création

Les missions de la Sécurité Nucléaire sont définies par une loi.

La Sécurité Nucléaire mène ses enquêtes de sécurité conformément aux dispositions de l'Arrêté Royal du 14 mars 1956 pris en exécution de la loi du 4 août 1955 concernant la sécurité de l'Etat en matière d'énergie nucléaire.

b. composition

C'est le directeur de la Sécurité Nucléaire qui délivre les certificats de sécurité sur avis de son officier de sécurité et après que l'enquête de sécurité ait été menée
Le Directeur de la Sécurité Nucléaire et l'officier de sécurité peuvent avoir un ou plusieurs adjoints.

c. compétence

En 1993, 527 personnes ont fait l'objet d'une demande de certificat de sécurité et 306 ont fait l'objet d'un "avis de sécurité".

La délivrance d'un "avis de sécurité" n'est pas prévue par la loi.

Dans chaque installation concernée par l'énergie nucléaire, il doit y avoir une personne physique responsable de l'exécution des prescriptions (article 2 § 2 de l'Arrêté Royal du 14 mars 1956).

Il s'agit de la "personne physique responsable" (PPR).

C'est l'institution qui désigne elle-même la PPR, celle-ci fera habituellement partie du personnel de haut niveau. La PPR est au préalable soumise à une enquête de sécurité du plus haut niveau. Le directeur de la Sécurité Nucléaire entretient des contacts étroits avec la PPR de chaque installation.

C'est la PPR qui est amenée à demander, pour certaines personnes, un "avis" au directeur de la Sécurité Nucléaire.

Cela est habituellement le cas pour des stagiaires ou des travailleurs temporaires pour lesquels les prestations dans l'installation ne sont pas de nature à nécessiter une enquête de sécurité.

C'est ainsi que pour un "avis de sécurité", on se limite à vérifier si la personne en question n'est pas connue dans la documentation de la Sécurité Nucléaire, de la Sûreté de l'Etat, au casier judiciaire et éventuellement auprès de l'Office des Etrangers.

La PPR n'est pas liée par "l'avis" donné par le directeur de la Sécurité Nucléaire.

Il est bien clair qu'un "avis" ne donne jamais accès à de la documentation ou des informations classifiées".

C'est la PPR qui détermine quelles sont les personnes qui, au sein de l'installation, doivent disposer d'un certificat de sécurité et de quel niveau.

d. procédure

Lorsqu'on postule une fonction à la Sécurité Nucléaire qui donne accès à de la documentation ou du matériel classifiés, c'est la PPR qui donne à l'intéressé connaissance de la législation applicable à la sécurité nucléaire et informe la personne que, pour exercer cette fonction, elle doit être en possession d'un certificat de sécurité.

L'Arrêté Royal de 1956 prévoit différents niveaux :

- très secret;
- secret;
- confidentiel.

L'Arrêté Royal prévoit que l'obtention d'un certificat de sécurité du niveau secret ou très secret est assujettie à une enquête approfondie. L'enquête s'étend donc également aux membres de la famille de l'intéressé qui n'en sont pas du tout informés.

Pour la délivrance d'un certificat de sécurité du niveau confidentiel, l'enquête consistera en des vérifications au casier judiciaire et dans la documentation des autorités judiciaires et administratives. Si la consultation de ces données révèle des éléments défavorables, il sera procédé à une enquête complémentaire.

L'ampleur de l'enquête va donc dépendre des éléments qui ressortiront de la consultation des différents fichiers.

L'article 21 de l'Arrêté Royal du 14 mars 1956 détermine de manière détaillée; les conditions auxquelles il faut répondre pour avoir accès à de la documentation ou du matériel classifié.

- 21.5 *"ne se livrer à aucune activité qui est en opposition avec la Constitution et les lois du peuple belge, qui poursuit la destruction de l'indépendance du pays ou qui met en danger la défense nationale ou l'exécution des engagements de la Belgique en vue d'assurer sa sécurité";*
- 21.6 *"n'adhérer, ni prêter son concours à un mouvement, groupement, organisation ou association ayant une activité de la nature désignée sous le 5".*

Afin de pouvoir s'assurer de ce qui précède, la Sécurité Nucléaire s'adressera à la Sûreté de l'Etat, entre autres, afin de pouvoir consulter la "liste des sujets" (groupements, organisations, etc...).

Pour le surplus, l'information s'étendra à la gendarmerie et à la police judiciaire.

Après la clôture de l'enquête, le directeur de la Sécurité Nucléaire prend la décision d'octroyer ou de refuser le certificat de sécurité.

Il s'appuie sur l'avis rendu par l'officier de sécurité et sur le dossier qui a été constitué par les enquêteurs.

Le directeur de la Sécurité Nucléaire peut éventuellement demander une enquête supplémentaire.

En cas de doute au sujet de la délivrance d'un certificat de sécurité, il sera procédé à une interview au cours de laquelle l'intéressé pourra faire valoir ses arguments.

Le directeur de la Sécurité Nucléaire dispose d'un très large pouvoir d'appréciation.

Lorsque la personne a obtenu son certificat de sécurité, elle en est immédiatement informée et doit signer une déclaration par laquelle elle a été mise au courant des règles de sécurité (article 24 de l'Arrêté Royal du 14 mars 1956).

Le certificat de sécurité est valable pour toute la période durant laquelle l'intéressé est confronté avec les informations sensibles.

On tente cependant, après chaque période de 5 ans, de procéder à une réévaluation mais

cela n'est pas toujours possible.

Lorsque pendant le terme du certificat de sécurité survient un problème, il sera procédé à une nouvelle enquête.

Si une personne, dans le courant de sa carrière, perd pour l'un ou l'autre motif son certificat de sécurité, on essayera de placer l'intéressée dans un autre service dans lequel elle n'est pas en contact avec de la documentation sensible.

En cas de refus d'un certificat de sécurité, ni la PPR ni l'intéressé ne seront informés des raisons qui sont à la base de la décision négative.

L'Arrêté Royal du 30 mai 1960 rend la Sécurité Nucléaire compétente pour la délivrance des certificats de sécurité au personnel d'EURATOM.

e. point de vue juridique

La Sécurité Nucléaire dispose d'une législation en ce qui concerne l'exécution des enquêtes de sécurité et la délivrance des certificats de sécurité.

Le seul point que la loi n'a pas prévu est une procédure d'appel en cas de refus ou de retrait d'un certificat de sécurité.

A l'avenir les compétences du Directeur de la Sécurité Nucléaire seront transférées à l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat suite à l'absorption de la Sécurité Nucléaire par la Sûreté de l'Etat.

4. JURISPRUDENCE

A. Cour européenne des droits de l'homme

La Cour Européenne a, dans différents arrêts, adopté certains principes.

1. La démocratie n'exclut pas que l'on reste vigilant aux menaces sérieuses. Les personnes qui ont des idées politiques extrémistes ne peuvent pas avoir accès à des fonctions sensibles. L'autorité doit cependant se conformer aux normes imposées par les pouvoirs législatif et judiciaire. On peut faire valoir les instructions administratives et le droit non écrit (Common Law). Les droits de la défense doivent être garantis contre tout abus. (Arrêts : Silver 25 mars 1983 - 33/34; Sunday Times 26 avril 1979 n° 30 et suivants; Handyside 7 décembre 1976 n° 23; Leander 26 mars 1987, Malonne 2 août 1984).
2. Les normes prescrites par la législation nationale doivent être suffisamment accessibles au public et indiquer clairement les conséquences prévisibles, en d'autres mots, elles doivent déterminer quand et dans quelles conditions des enquêtes de sécurité peuvent être exécutées. Une telle enquête doit être nécessaire et proportionnelle au but recherché.
Les autorités nationales gardent une compétence d'interprétation large, mais néanmoins limitée par le respect de la transparence.
(Arrêts : Silver 25 mars 1983 - 33; Sunday Times 26 avril 1979 n° 31/33/34; Malonne 2 août 1984 - 32/33).
3. L'autorité n'a pas l'obligation de garantir l'accès à une fonction publique. Néanmoins, si le droit d'accès à une fonction publique n'existe pas, la revendication de ce droit ne peut pas être mise en cause par l'exercice des droits reconnus par la Cour Européenne des

Droits de l'Homme. (Arrêt Glassenap 28 août 1986). On ne peut pas oublier que la liberté d'expression, tant élogieuse que critique, même si elle choque une partie de la population est un droit essentiel du citoyen dans une démocratie, avec comme conséquence que toute sanction, limitation ou condition doit être proportionnelle au but recherché.

4. Le droit à une protection légale efficace nécessite une possibilité d'appel. L'appel doit être organisé de la manière la plus efficace possible en tenant compte des intérêts de la sécurité de l'Etat et en évitant que le plaignant ait accès à tous les éléments de son dossier.

Le Comité estime d'après les Arrêts, qu'un médiateur parlementaire ne peut être acceptable parce que sa décision n'est pas contraignante. Une décision ministérielle ne paraît pas non plus offrir suffisamment de garanties vu que le Ministre est à la fois juge et partie.

(Arrêts : Leander 26 mars 1987; Klass série A 28/61; Sporong en Lonroth série A 52/88, Silver série A 61/109; Campbell en Fell série A 80/124; James p. 47; Litghow 8 juillet 1986 p.205).

B. Belgique

a. Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a déclaré dans différents arrêts que l'exécution des enquêtes de sécurité n'était pas conforme à l'article 8 § 2 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

L'article 8 de la Convention précitée prévoit :

1. *"Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*
2. *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui".*

Les faits

Le 5 octobre 1992, le SGR/S demande que chaque agent civil du SGR/CI remplisse un formulaire de demande d'obtention d'un certificat de sécurité.

Deux agents refusent de s'exécuter. Ils considèrent qu'ils ne doivent pas introduire une demande de certificat de sécurité pour exercer une fonction qui correspond au grade prévu dans leur statut (l'Arrêté Royal du 20 août 1969 fixe le statut des fonctionnaires civils du service de sécurité militaire).

Ils argumenteront par la suite que les certificats de sécurité constituent une ingérence au droit sur le respect de la vie privée. Cette ingérence est illégale étant donné que les conditions prévues par l'article 8 § 2 de la Convention précitée n'ont pas été respectées attendu que les textes produits par la partie adverse pour légitimer cette ingérence, ne sont pas des lois dans le sens de l'article 8 § 2 précité.

Arguments de l'Etat

L'Etat belge reconnaît qu'il n'existe pas de base légale ou réglementaire pour la délivrance des certificats de sécurité, mais qu'uniquement des circulaires et des directives ministérielles règlent cette matière.

Néanmoins, l'Etat belge est d'avis que la procédure que les intéressés contestent, a été menée sur base du Traité de l'Atlantique Nord et des décisions prises par le Conseil de l'OTAN.

Il considère que cette procédure n'est pas en contradiction avec la convention attendu qu'elle cadre avec la possibilité d'ingérence comme le prévoit l'article 8 § 2 de cette convention.

Il s'agit en effet d'une mesure qui est nécessaire pour la sécurité du pays et la sécurité publique, en raison de la nature des fonctions exercées par les agents qui sont soumis à une enquête de sécurité.

Les textes sur lesquels on se base sont entre autres :

- L'Arrêté Royal du 19 décembre 1989 (art. 14 § 3) portant organisation de l'Etat-Major général :

"Le chef du Service Général du Service de Renseignement et de la Sécurité (SGRS) est chargé de prendre toutes mesures nécessaires pour la protection du secret et la sauvegarde de la sécurité militaire ..."

- La note du Premier ministre du 8 avril 1960
- La note du Ministre de la Défense nationale du 17 août 1970
- Les directives territoriales de sécurité 10 et 11
- Les directives de l'OTAN.

Avis de l'auditeur

L'article 8 § 2 prévoit qu'il peut y avoir des ingérences dans les droits garantis au paragraphe 1er.

Même une ingérence ne pourra être considérée comme licite que si elle est prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique à la réalisation d'un des buts énumérés".

L'auditeur fait également référence à différents arrêts rendus par la Cour des Droits de l'Homme.

"Le terme "loi" ne constitue pas uniquement une simple référence à la loi d'un Etat mais aussi à la règle de droit ou au principe de légalité commune aux sociétés démocratiques et aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Il vise tant le droit écrit que le droit non écrit et s'entend des actes ayant valeur obligatoire ou normative par opposition à de simples instructions ou directives qui ne sauraient fonder une restriction au droit" (Arrêt Silver - 25 mars 1983).

Si l'expression "*prévue par la loi*" veut d'abord que l'ingérence ait une base en droit interne, l'observation de celui-ci ne suffit pas : la loi en cause doit être accessible à l'intéressé, qui en outre doit pouvoir en prévoir les conséquences pour lui et sa

compatibilité avec la prééminence du droit.

En ce qui concerne particulièrement les contrôles secrets du personnel affecté à des secteurs touchant à la sécurité nationale, la Cour de Strasbourg s'est prononcée ainsi:

"(...) l'exigence de prévisibilité ne saurait cependant être la même qu'en maints autres domaines. Ainsi, elle ne saurait signifier qu'un individu doit se trouver en mesure d'escompter avec précision les vérifications auxquelles la police suédoise procédera à son sujet en s'efforçant de protéger la sécurité nationale. Néanmoins, dans un système applicable, à tous les citoyens, tel celui de l'ordonnance sur le contrôle du personnel, la loi doit user de termes assez clairs pour leur indiquer de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à se livrer à pareille ingérence secrète, et virtuellement dangereuse, dans leur vie privée".

(Arrêt Leander 26 mars 1987 § 51).

"Pour s'assurer du respect du critère de la prévisibilité, il faut tenir compte aussi des instructions ou des pratiques administratives n'ayant pas force de loi, pour autant que les intéressés les connaissent suffisamment".

(Affaire Silver et autres - Arrêt du 25 mars 1983).

"En outre, lorsque sa mise en oeuvre s'opère au moyen de mesures secrètes, échappant au contrôle des personnes concernées comme du public, la loi elle-même, par opposition à la pratique administrative dont elle s'accompagne, doit définir l'étendue du pouvoir d'appréciation attribué à l'autorité compétente avec assez de netteté - compte tenu du but légitime poursuivi - pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire".

(Arrêts : Malone 2 août 1984, Leander 26 mars 1987).

"Les décisions prises par les organes de l'O.T.A.N. ne peuvent être tenues pour une base en droit interne et sont, de l'aveu même de la partie adverse "classifiées" donc secrètes".

"De même, les circulaires de 1960 et 1970 et les instructions DTS 10 et 11, si elles peuvent être prises en compte en ce domaine, ne peuvent en la présente cause être tenues pour des "lois" au sens de l'article 8 de la Convention compte tenu de leur manque de prévisibilité et de leur caractère imprécis ajouté au fait qu'elles sont également secrètes".

"De même, on écartera l'article 14 de l'Arrêté Royal du 19 décembre 1989 portant organisation de l'Etat-major général. En effet, ce texte n'est pas suffisamment précis en ce qui concerne l'étendue et les modalités des pouvoirs des autorités compétentes".

Arguments du Conseil d'Etat :

Considérant que l'article 8 § 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales permet l'ingérence de l'autorité publique dans l'exercice du droit de toute personne au respect de sa vie privée, pour autant que cette ingérence est conforme à la loi, qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire notamment à la sécurité nationale et à la sûreté publique et que les textes qui la prévoient soient accessibles à l'intéressé et rédigés en termes assez clairs pour lui indiquer de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions ils habilite la puissance publique à s'y livrer, spécialement si l'ingérence présente un caractère secret ;

Considérant que l'article 14 § 3 de l'Arrêté Royal du 19 décembre 1989 portant organisation de l'Etat-Major général, aux termes duquel "dans le cadre des politiques

arrêtées et des missions qui lui sont dévolues, le chef du service général du renseignement et de la sécurité est chargé (...) de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection du secret et au maintien de la sécurité militaire, y compris le chiffrement, d'établir, de diffuser et de contrôler les directives en cette matière" *ne répond pas à cette exigence de précision; qu'en conséquence, les ingérences organisées par les directives qui se fondent sur cette disposition ne peuvent être tenues pour admissibles ;*

Considérant que les décisions des organes institués par, en vertu ou dans le cadre du traité de l'Atlantique nord, signé à Washington le 4 avril 1949, approuvé par la loi du 2 juin 1949, ne peuvent être tenues pour une base légale en droit interne *et sont au surplus, de l'aveu même de la partie adverse, "classifiées", donc secrètes, de sorte qu'elles ne répondent pas aux exigences de légalité, d'accessibilité et de prévisibilité qu'impose l'article 8 § 2 de la Convention précitée ; qu'en conséquence, les ingérences organisées par les instructions et circulaires ministérielles qui se fondent sur ces décisions ne peuvent être admises;*

Considérant qu'il résulte de ce qui précède *que l'ordre donné au requérant d'introduire une demande de certificat de sécurité constituait une ingérence de l'autorité publique dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée, ingérence non conforme aux conditions prévues par l'article 8 § 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales".*

b. Tribunal de Première Instance

1. Le sieur Q qui se vit refuser un certificat de sécurité à un certain moment s'adressa au Tribunal de Première Instance de Bruxelles dans le but :
 - de condamner l'Etat belge représenté par le Ministre des Affaires Etrangères à délivrer le dossier le concernant ou à tout le moins de lui communiquer le motif précis invoqué pour le refus de délivrance d'un certificat de sécurité.
 - de condamner l'Etat belge à payer une astreinte de 10.000 BEF par jour de retard, mis à la délivrance du dit dossier ou à la communication du motif précis invoqué.

Par des conclusions additionnelles, il demande également de condamner l'Etat belge à payer à titre de dommage matériel, la somme de 6.505.500 BEF correspondant aux arriérés de rémunération dus.

Il demande également à titre de dommage moral la somme de 500.000 BEF.

Faits

Le sieur Q était depuis le 10 juillet 1967 occupé par le SHAPE.

Le 23 octobre 1989, il a été mis fin à son contrat.

La lettre de préavis a fait référence aux articles 3 (g) et 9.1 (i) du règlement du personnel civil de l'OTAN.

Son contrat de travail a été résilié car l'Autorité Nationale de Sécurité a refusé de prolonger son certificat de sécurité.

Jugement

Par jugement du 18 février 1994, l'Etat belge fut condamné à délivrer le dossier ou à tout le moins à lui communiquer le motif précis invoqué et justifiant le refus de délivrance d'un certificat de sécurité.

L'Etat belge fut également condamné au paiement d'une astreinte de 10.000 BEF par jour de retard.

Réserve à statuer sur le surplus de la demande.

2. Le sieur D s'est également adressé au Tribunal de Première Instance pour réclamer une indemnité de 20.000.000 BEF.

Le précité a été licencié par son employeur après que son certificat de sécurité, à un certain moment, lui a été refusé.

L'action a été intentée contre le Ministre des Affaires Etrangères représentant l'Etat belge.

A ce jour, le Comité n'a pas obtenu de renseignements complémentaires sur cette affaire.

5. CONSTATATIONS GÉNÉRALES

Il résulte de l'enquête menée que :

1. l'exécution des enquêtes de sécurité et la délivrance des certificats de sécurité n'est pas réglée par une loi ;
2. il existe, principalement à SGR/SM, une tendance à la surconsommation en ce qui concerne les demandes de certificats de sécurité et, par ailleurs, un certificat de sécurité d'un trop haut niveau est souvent demandé. Souvent la demande d'un certificat de sécurité est introduite lors de la postulation ce qui ne devrait être d'application que dans des cas exceptionnels ;
3. le candidat complète et signe un formulaire de demande mais n'est en aucune manière tenu au courant des modalités de l'enquête et encore moins souvent de leurs suites. Il n'existe pas dans les différents services de formulaires uniformes ;
4. les enquêtes actuelles s'étendent aux membres de la famille du candidat sans que ces personnes n'en soient informées ;
5. la manière dont l'enquête est menée sur le terrain peut donner lieu à l'audition de personnes qui soit, ne sont pas en mesure de fournir des renseignements utiles, soit pourraient être subjectives ;
6. les critères à prendre en ligne de compte ne sont pas clairement définis. C'est ainsi que les services de renseignements, lorsqu'ils sont amenés à devoir évaluer la loyauté d'un individu, se réfèrent à différentes listes (groupements, organisations, etc...) qui sont établies par les services mêmes et dont les citoyens n'ont pas connaissance (voir supra) Il n'y a pas de délimitation précise de l'enquête à effectuer selon le degré du certificat de sécurité ;
7. bien qu'il existe déjà des prescriptions légales concernant l'accès à certains fichiers, l'accès à certains autres fichiers repose uniquement sur le bon vouloir ou des relations personnelles entre l'enquêteur et le service d'où les renseignements doivent émaner ;
8. le demandeur n'a aucune possibilité d'appel contre la décision de refus ou de retrait du certificat de sécurité.

6. RECOMMANDATIONS

Afin de répondre aux exigences de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de

l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, de l'article 22 de la Constitution et tenant compte des atteintes à la vie privée qui peuvent découler de l'enquête de sécurité, il paraît nécessaire que cette problématique soit d'urgence réglée par une loi.

Cette loi devra être suffisamment claire et transparente pour le citoyen de manière à ce qu'il sache dans quelles circonstances et sous quelles conditions, l'autorité, peut s'ingérer dans sa vie privée. Cette ingérence devra être mise en balance avec les droits et les libertés reconnus aux citoyens par les traités internationaux, par la Constitution et par les lois.

Le Comité est d'avis qu'une loi assortie d'arrêté royaux pourrait déterminer :

1. Ce qui doit être compris dans le vocable comme confidentiel, secret et très secret. Jusqu'à présent il n'existe à ce sujet que les "instructions générales du Premier ministre du 8 avril 1960 sur la sécurité à l'usage des départements ministériels et des organismes publics et privés".
2. Comme dans d'autre pays, les ministres compétents doivent déterminer les fonctions qui entrent en ligne de compte en matière de certificat de sécurité. L'évolution des menaces contre la société nécessite une réorientation des certificats de sécurité. Auparavant, la confiance politique était le critère le plus important mais actuellement le problème se situe entre autres au niveau de l'espionnage économique et de la possibilité de faire intrusion dans des banques de données. Il résulte de ce qui précède que c'est plutôt l'intégrité administrative et la résistance vis-à-vis de la corruption que la conviction politique qui doivent être prises en considération.

Il paraît souhaitable, entre autres pour éviter des atteintes inutiles à la vie privée et offrir la possibilité d'améliorer les enquêtes, que celles-ci soient introduites :
 - a) au début de la carrière;
 - b) lors de l'obtention, pendant la carrière, d'une fonction de confiance.
3. Que l'enquête soit seulement demandée après l'autorisation préalable et écrite de la personne concernée. Elle sera informée des conséquences juridiques d'une telle enquête. Il lui sera également fait part des conséquences importantes en cas de refus c'est-à-dire qu'elle ne pourrait plus prétendre à cette fonction de confiance. L'autorisation préalable et écrite de la personne concernée est également nécessaire en cas de renouvellement du certificat de sécurité.
4. Que les enquêtes de sécurité soient menées par les services de renseignements à la demande de l'Autorité Nationale de Sécurité.
5. De quelle manière et à quels fichiers les services de renseignements auront accès lors de l'exécution des enquêtes de sécurité. Les services de renseignements se limiteront aux données qui présentent un intérêt pour vérifier si une personne offre toutes les garanties pour prendre connaissance d'informations classifiées étant donné que la notion de sécurité est prioritaire.
6. Que seule l'Autorité Nationale de Sécurité serait compétente pour la délivrance des certificats de sécurité tant pour les personnes qui doivent prendre connaissance des informations classifiées nationales que pour l'OTAN, l'UEO etc.

L'Autorité Nationale de Sécurité pourrait fonctionner sous la présidence du coordinateur,

haut fonctionnaire, qui serait sous la tutelle du Premier ministre²⁴ et être composée de l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat, du chef du S.G.R. du Ministère de la Défense nationale, d'un représentant du Ministre des Affaires Etrangères et du Ministre de l'Intérieur.

L'Autorité Nationale de Sécurité établira les directives nécessaires en ce qui concerne :

- a) les formulaires de demande afin d'arriver à une uniformité et une clarté.
Ceux-ci doivent mentionner :
- les raisons pour lesquelles une personne doit être en possession d'un certificat de sécurité avec éventuellement la mention que l'exercice de la fonction dépend de l'octroi du certificat de sécurité;
 - quel service sera chargé de mener l'enquête de sécurité;
 - les critères qui entreront en ligne de compte;
 - les modalités de l'enquête;
 - la durée du certificat de sécurité;
 - le fait que le certificat de sécurité peut être retiré unilatéralement;
 - en cas de refus ou de retrait, la personne concernée sera informée par une décision motivée sous réserve de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 (loi relative à la motivation formelle des actes administratifs) "zelfs waar geen formele motiveringsplicht opgelegd wordt, moet niettemin het administratief dossier het mogelijk maken te verifiëren of de bestreden beslissing berust op juiste, pertinente en in rechte aanvaardbare motieven (Raad van State 9 juni 1993, Ghysels nr. 43.259);
 - la possibilité et le délai d'appel.
- Le Comité propose que le candidat mentionne sur le formulaire de demande trois personnes comme références. Ces personnes ne peuvent pas être des proches du candidat.
Dans le cas où les renseignements obtenus semblent incomplets, la personne concernée sera invitée à mentionner trois autres personnes. Si cela ne donne pas encore satisfaction l'Autorité Nationale de Sécurité en sera informée et prendra des mesures adéquates.
- b. la manière de mener les enquêtes compte tenu des différents niveaux de sécurité.
Il est souhaitable qu'en cas de doute ou s'il ressort que certains éléments peuvent entraîner le refus, de soumettre le candidat à une interview.
- c. les critères à prendre en considération tant pour l'accès à des informations ou des documents classifiés au plan national ou international, en tenant compte des

²⁴ Cette fonction de coordinateur sera définie plus amplement dans les recommandations concernant la loi des Services de Renseignements.

obligations internationales de la Belgique.

- d. les normes à prendre en considération pour la destruction des dossiers établis pour délivrer le certificat de sécurité.
Dans ce cas, le Comité R peut être consulté.

7. La procédure d'appel en cas de refus ou de retrait du certificat de sécurité.
Ici aussi, on peut se référer à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Le droit a une protection judiciaire efficace nécessite une possibilité d'appel.

Une différence devra être faite entre l'appel qui peut être introduit en cas de refus ou de retrait du certificat de sécurité et la procédure que la personne concernée peut envisager en cas de licenciement ou de tout préjudice qui peut survenir suite à la perte d'un certificat de sécurité.

Un organisme indépendant devra faire office de degré d'appel, en cas de refus ou de retrait d'un certificat de sécurité, en respectant les droits de la défense et en tenant compte des intérêts de la Sécurité de l'Etat afin que le plaignant n'ait pas nécessairement accès à toutes les données de son dossier.

Des témoins peuvent être cités. Si l'appel est recevable et fondé, le certificat de sécurité peut être délivré.

Les dossiers à traiter seront transmis préalablement au Comité R qui, dans un avis motivé, précisera à l'instance d'appel quelles sont les données auxquelles le plaignant aura accès en tenant compte de la balance des intérêts précités.

Le Comité a, entretemps, reçu la réponse du Ministre de la Justice par laquelle celui-ci a fait part de ses remarques au sujet des recommandations formulées par le Comité. Le Ministre de la Justice n'exclut pas qu'ultérieurement un échange de vues puisse avoir lieu concernant cette problématique.

3. ENQUETE SUR LE DEMENAGEMENT DE LA SÛRETE DE L'ETAT

Procédure

Le 10 juin 1994, Monsieur HERMAN, chef du service d'enquêtes a adressé à Messieurs les Président et vice-Président du Comité R une note dans laquelle il propose, en application de l'article 40, premier alinéa de la loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, d'entreprendre d'initiative une enquête à propos du déménagement de la Sûreté de l'Etat du square de Meeus vers le bâtiment "North Gate" situé boulevard Emile Jacqmain à Bruxelles. Monsieur HERMAN a motivé sa proposition en faisant valoir que de cette manière, il pourrait être répondu ainsi à toutes les questions qui pourraient être posées concernant le déroulement du déménagement, la disparition de dossiers et la protection efficace des données.

Monsieur MINE, Président du Comité R, a fait savoir à Monsieur HERMAN qu'en application de l'article 47 du règlement d'ordre intérieur, il suspendait pour huit jours l'enquête entreprise d'office par le service d'enquêtes.

Le 13 juin 1994, le Comité a décidé d'ordonner une enquête de contrôle concernant l'organisation de la sécurité du bâtiment et la protection des données et ou des documents.

Introduction

Le Comité s'est inspiré de la procédure suivie au Canada pour l'ouverture des enquêtes de contrôle. Cette procédure est décrite dans les rapports annuels de l'organe de contrôle qui a été créé dans ce pays : ces rapports annuels ne retracent pas seulement les orientations générales mais ils examinent aussi des événements ponctuels qui peuvent avoir une répercussion sur le fonctionnement des services de renseignements. Le Comité R a présenté ces rapports aux responsables des services de renseignements; ceux-ci n'ont formulé aucune remarque.

Les travaux parlementaires précisent que le contrôle exercé par le Comité R devra d'abord empêcher que les services de police et de renseignements ne soient la victime de rumeurs et de manipulations qui mettent en cause leur fiabilité (Page 2 - exposé des motifs - page 39 - 1305/8/90/91 - 21.02.1991 Chambre des représentants de Belgique). Le déménagement de la Sûreté de l'Etat a donné lieu à toutes sortes de rumeurs auxquelles Monsieur B. Van Lijsebeth, administrateur - général, a d'ailleurs fait allusion dans sa lettre du 30 juin 1994 et qui a été reprise par la presse.

Ainsi, il a été affirmé que les données rassemblées par la Sûreté de l'Etat n'auraient pas été suffisamment protégées pendant le déménagement; des documents confidentiels seraient tombés d'un camion de déménagement mais heureusement rapportés à la police, des camions de déménagement auraient transporté des documents à Anvers avant de les décharger là où il convenait, des données confidentielles auraient ainsi atterri dans la région anversoise sans protection efficace, des dossiers auraient été détruits.

L'objet de l'enquête a été exposé à Monsieur B. Van Lijsebeth, administrateur de la Sûreté, par une lettre datée du 22 juin 1994.

CONCLUSIONS

Le déménagement.

Le Comité conclut qu'aucun incident ne s'est produit pendant le déménagement. Le secret des données recueillies par la Sûreté de l'Etat n'a pas été mis en danger. Toute rumeur à ce sujet est dépourvue de fondement.

Le Comité a cependant constaté qu'en violation de l'article 18 du cahier des charges, la liste des 30 déménageurs n'a pas été transmise à la Direction de la Sûreté de l'Etat alors que parmi ceux-ci :

- 12 étaient connus des autorités judiciaires pour divers motifs et/ou possédaient un casier judiciaire;
- 2 étaient signalés "à rechercher".

Le comité est d'avis qu'un contrôle aurait dû s'exercer sur les ouvriers et qu'il eût fallu s'assurer qu'aucune personne, autre que celles prévues, n'avait été chargée d'exécuter les travaux (par exemple en munissant les déménageurs de badges avec photo).

La destruction de dossiers.

La Direction de la Sûreté de l'Etat a admis qu'elle avait décidé à l'occasion du déménagement, de procéder à la destruction de dossiers suivant des critères définis par elle.

Après avoir pris connaissance entre autres d'un article paru dans le bimensuel français "Le Monde du Renseignement" du 11 juin 1992, le Comité a donné mission au service d'enquêtes de s'informer sur la procédure appliquée en la matière aux Pays-Bas et de joindre ces informations au dossier. D'une première lecture, il apparaît que la méthode de travail actuelle de la Sûreté est sujette à critique. Le Comité estime que les critères définis pour détruire des dossiers devraient préalablement être communiqués au ministre compétent et au Parlement pour approbation et qu'ensuite seulement, il pourrait être procédé à la destruction sous le contrôle du Comité permanent R.

Vu l'importance du problème, le Comité a décidé d'ouvrir une enquête de contrôle à ce sujet.

4. RAPPORT DE L'ENQUETE DE CONTROLE SUR L'EXPLOITATION D'UN RENSEIGNEMENT FOURNI PAR UN INFORMATEUR AU S.G.R.

En date du 22 septembre 1994, un membre de la 23ème brigade de la police judiciaire appartenant à la section "under cover" a communiqué par téléphone au vice-président R. DECOUX du Comité R qu'il disposait de renseignements au sujet d'un trafic d'armes à destination de l'Irak. Deux livraisons auraient déjà été effectuées et un système d'armement se trouverait au port d'Anvers.

Ni le service de renseignements militaires, ni les supérieurs du membre de la 23ème brigade n'auraient porté d'intérêt à ces informations.

Il pouvait donc exister un dysfonctionnement du service de renseignements militaires.

L'inspecteur de la 23ème brigade était disposé à confirmer ses déclarations auprès du chef du service d'enquêtes, Monsieur HERMAN.

Monsieur HERMAN, a été informé de cette communication et il lui a été demandé de prendre les contacts nécessaires afin de procéder à l'audition de toutes les personnes concernées et de vérifier si les autorités judiciaires avaient été saisies de cette affaire.

En date du 26 septembre 1994, le chef du service d'enquêtes a fait le rapport suivant au Comité : Aucune information judiciaire n'a été ouverte.

Un membre de la police judiciaire a déclaré au service d'enquêtes qu'il réclamait l'anonymat. Il avait appris d'un informateur du S.G.R., que deux systèmes de repérage et de guidage de missiles "sol-air" avaient transité par le port d'Anvers vers l'Irak, via Bahrein. La vente était intervenue entre une firme russe et une firme de Bahrein avec un intermédiaire américain. Un système se trouverait encore au port d'Anvers; seul un acompte avait été payé. L'informateur s'est présenté, justificatifs à l'appui, au service de renseignements militaires qui n'a pas réagi. L'informateur, un certain "X", pourrait être entendu le 29 ou le 30 septembre 1994.

Le service d'enquêtes a procédé à l'audition des membres du S.G.R./CI. "X" a adressé au SGR différents fax.

Compte-tenu des premières vérifications, même en l'absence d'une audition de "X", il est apparu qu'il existait suffisamment d'indications pour que Monsieur HERMAN, Chef du service d'Enquêtes,

puisse entamer d'office une enquête de contrôle concernant "la non-exploitation éventuelle d'un renseignement fourni au SGR".

En date du 5 octobre 1994, le chef du service d'enquêtes en a fait part au Comité.

Déroulement de l'enquête de contrôle après information du Ministre de la Défense nationale

"X" a déclaré le 24 octobre 1994 que dans le courant de l'année 199, il avait été confronté à un trafic d'armes organisé entre une firme "M" de Biélorussie et une firme "C" de Bahrein. Un contrat avait été signé entre ces deux firmes portant sur la livraison, via Bahrein, probablement à destination de l'Irak, de trois systèmes d'armement de type Rangir. Deux furent livrés en 1990 et le troisième, en cours de livraison via la firme anversoise "A", se trouvait encore dans le port d'Anvers parce que seule une partie du prix avait été payée.

"X" a prétendu que les services belges de renseignements militaires n'avaient pas porté d'intérêt à ces informations.

En désespoir de cause "X" s'est rendu, devant l'insistance de la firme de Biélorussie, au siège de la firme "A", où il a photographié le système d'armement.

"X" a produit 4 fax au service d'enquêtes :

- fax 1/6/1994 au S.G.R. ;
- fax 5/7/1994 au S.G.R. ;
- fax 20/7/1994 adressé à un russe et ne présentant pas d'intérêt pour l'enquête ;
- fax 1/8/1994 au S.G.R..

Par apostille, le service d'enquêtes a été chargé de demander le dossier de "X" au service de renseignements militaire, éventuellement celui de la firme "A" et d'examiner quelle suite avait été réservée à ces fax.

Il ressort de l'examen des dossiers de "X" au S.G.R./CI et à la Sûreté de l'Etat que "X" est informateur du S.G.R. depuis longtemps et que la firme "A" aurait été impliquée dans la vente de véhicules militaires russes.

Résumé du contenu des fax et réactions du S.G.R.

- Fax 1er juin 1994 :

mentionne la livraison d'un système d'armement de type RANGIR, de fabrication russe, à destination de Bahrein via Anvers. L'intermédiaire est de nationalité américaine ("Z"). Une livraison a eu lieu en octobre 1993.

"X" laisse sous-entendre que "A" et "Z" se sont entendus comme larrons en foire pour vendre le Rangir pour leur propre compte bien qu'il n'est pas exclu que le système d'armement se trouve toujours à Anvers et que d'autres candidats acheteurs existeraient et qu'il y a beaucoup d'argent à gagner.

- *avec l'aide de la brigade du port d'Anvers et le service des douanes, le S.G.R. a essayé de localiser le Rangir mais en vain. La discrétion était de rigueur et les renseignements étaient insuffisants.*

- Fax 23 juin 1994 :

"X" mentionne qu'il a été en contact avec "Z" dont il donne une description sommaire. Il donne de vagues indications à propos de livraisons d'armes par avion à destination de l'Irak. Cet avion aurait atterri à Zaventem suite à une avarie mécanique.

Il termine son message en menaçant de contacter la presse si le S.G.R. ne réagit pas.

- *Le S.G.R. n'a trouvé aucune trace de livraison d'armes par avion. Compte-tenu des menaces, le S.G.R. a décidé de ne plus prendre d'initiative mais de rester à l'écoute de l'informateur.*

Fax du 1er août 1994 :

"X" signale qu'il n'a toujours pas reçu d'argent et que "M" s'énerve. "X" est convaincu que le Rangir se trouve au siège de "A". Il propose que les services de renseignements se rendent chez "A" et lui fournissent la preuve de l'existence de cette arme à Anvers. En cas de silence du S.G.R., il s'adressera à quelqu'un d'autre.

- *S.G.R./CI ne trouve aucune trace de ce fax du 1er août 1994.*

Entre-temps, "X" a contacté la B.S.R. de Bruxelles et une instruction judiciaire a été menée dans l'arrondissement judiciaire d'Anvers.

Le 13 janvier 1995, la perquisition effectuée par la B.S.R. de Bruxelles à la requête du juge d'instruction JORDAENS d'Anvers a permis de découvrir le système d'armement RANGIR.

CONCLUSIONS

Le Comité est d'avis que le S.G.R. a communiqué toutes les informations dont il disposait à la police du port d'Anvers et au service des douanes en vue d'essayer de localiser le RANGIR; que les indications fournies par l'informateur étaient insuffisantes pour retrouver le système d'armement.

Le Comité estime également que le S.G.R. a eu raison de cesser toute collaboration avec cet informateur qui menaçait le service et qui n'était pas fiable.

L'informateur a fourni des informations plus précises à la B.S.R. de Bruxelles.

Le Comité constate que dans cette affaire, il n'y a pas eu d'échange d'informations entre les services de renseignements belges.

RECOMMANDATIONS

La loi sur les services de renseignements devra prévoir l'échange d'informations entre les services de renseignements afin d'améliorer leur efficacité.

Cette loi devra donner un cadre légal à la nécessaire communication entre les autorités judiciaires et les services de renseignements.

5. LES SECTES

Au cours de l'année 1994, des événements survenus en Suisse au sein d'une secte appelée le "Temple solaire" ont choqué l'opinion publique. Des réactions ont fusé de toutes parts et ont ramené ce thème dans l'actualité. Lors de la séance de rentrée parlementaire, le 11 octobre 1994, le président de la Chambre des représentants a annoncé que cette assemblée *"vient (...) de confier à une commission d'enquête la mission d'examiner les activités des sectes dans notre pays"* (Chambre des représentants - compte rendu analytique - mardi 11 octobre 1994). Des parlementaires ont interpellé le ministre de la Justice à ce sujet (Sénat, séance du 10 novembre 1994); à cette occasion, le ministre a révélé que l'administration de la Sûreté de l'Etat avait été chargée depuis deux ans du suivi des sectes nuisibles sur le territoire belge.

"Toutefois, ajoutait-il, notre Constitution reconnaissant la liberté de conscience, le droit à la vie privée et la liberté de culte, la Sûreté de l'Etat doit apprécier le caractère nuisible de la secte observée, lequel ne découle pas de la nature proprement dite de la croyance" (Sénat - Annales parlementaires - séance du jeudi 10 novembre 1994). Et le ministre d'avancer quelques critères

pour définir la nuisance de certaines sectes : *"Il faut se baser sur des agissements, le fait d'enlever des personnes, voire de les réduire à une forme d'esclavage"* (Sénat - Compte rendu analytique - 10 novembre 1994).

A la demande du ministre, un directeur de la Sûreté de l'Etat a participé le 6 octobre 1994 à l'émission télévisée de RTL "CONTROVERSE" et consacrée aux sectes. Il s'agissait de montrer au public que le ministère de la Justice se préoccupait de ce problème.

Le 20 octobre 1994, ce même directeur de la Sûreté a accordé une interview au journal "De Morgen" laquelle il révèle que ses services ont entrepris le fichage des sectes dangereuses depuis un an et demi. A ce propos, le ministre de la justice a déclaré : *"Etant donné que la Sûreté de l'Etat ne s'occupe de ce problème que depuis deux ans, les documents dont elle dispose ne mentionnent pas encore toutes les personnes dirigeantes des sectes nuisibles actives en Belgique. Etant donné que ce service doit pouvoir travailler dans la discrétion, il peut difficilement divulguer sa stratégie et ses objectifs"* (Sénat - Compte rendu analytique - 10 novembre 1994).

Dès le 20 octobre 1994, le Comité R a décidé de s'intéresser à la manière dont la Sûreté de l'Etat s'occupait des sectes.

Le 23 novembre 1994, il a décidé de procéder à une enquête sur ce sujet.

Exposé du directeur de la Sûreté de l'Etat.

Le 9 novembre 1994, ce directeur de la Sûreté a exposé au Comité les raisons pour lesquelles la Sûreté de l'Etat s'intéressait aux sectes.

L'intérêt pour les sectes a d'abord été suscité par quelques demandes d'information de l'Office des étrangers sur de prétendus "prédicateurs" étrangers sollicitant un permis de séjour en Belgique. D'autre part, cette problématique a été évoquée au cours de contacts internationaux; elle fait l'objet d'études de la part de certains services de renseignements étrangers, notamment les *Renseignements Généraux* français. En Allemagne, le parlement d'un des Länder a chargé le *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BFV - Service fédéral de renseignements) d'établir un rapport sur l'église de scientologie.

Le pouvoir judiciaire quant à lui assure plutôt un suivi ponctuel des sectes; il ne s'y intéresse que lorsqu'il y a infraction pénale.

Or, il n'est pas toujours facile de déceler si une secte développe des activités répréhensibles; celles-ci cherchent le plus souvent à conserver une image d'honorabilité et veillent à ne pas transgresser la loi. Pourtant, certaines d'entre elles s'attaquent aux fondements de la vie civile et menacent ainsi indirectement de déstabiliser la société; notamment en détournant certaines personnes de leur famille et en soutirant des sommes d'argent importantes à leurs adeptes. Il fallait donc occuper un vide juridique et c'est ainsi que la Sûreté de l'Etat a décidé de s'intéresser aux sectes.

En Belgique, l'affaire du "temple solaire" a réveillé l'attention du public sur les sectes puisque deux ressortissants belges y sont impliqués, notamment Luc Jouret, connu à la Sûreté de l'Etat pour son passé de militant d'extrême gauche. Autrefois, des sectes pouvaient incidemment apparaître dans des enquêtes de la Sûreté lorsqu'elles entretenaient des liens avec des groupes extrémistes. Les sectes sont devenues à présent un sujet de préoccupation en soi.

Il a donc fallu déterminer des critères pour qualifier une secte de "nuisible".

Toutes les sectes ne peuvent pas en effet être qualifiées d'emblée de nuisibles d'après la Sûreté de l'Etat. Il existe des ordres ésotériques dont les préoccupations spirituelles ne sont dangereuses ni pour l'Etat, ni pour la société. Il ne faut pas non plus confondre une secte avec un ordre religieux placé sous l'autorité d'une église reconnue. Il faut aussi distinguer les sectes nuisibles des centres de psychothérapie. Ces derniers n'ont normalement qu'un seul but : soigner leurs patients et ne

plus avoir de contacts avec eux lorsqu'ils sont guéris. Par contre, une secte peut proposer des soi-disant thérapies qui visent en fait à maintenir les personnes traitées dans une dépendance perpétuelle.

Les critères retenus par la Sûreté sont ceux proposés par l'Association pour la Défense de l'Individu et de la Famille (A.D.I.F.).

Sont qualifiées de "sectes nuisibles" les sectes dont les agissements visent :

- à soutirer des sommes exorbitantes à leurs adeptes;
- à séparer des individus de leur famille;
- à exploiter le travail bénévole de leurs membres en vue de l'enrichissement personnel de leurs responsables.

Divers indices peuvent à cet égard entrer en considération.

Un premier indice est constitué par le comportement dissolu des dirigeants et des cadres de la secte en contradiction totale avec les préceptes de base de la secte.

Un deuxième indice est le prix demandé pour l'adhésion, les séances ou les activités de la secte. Une secte nuisible demande généralement une inscription d'un montant très élevé, à vie, ne pouvant en aucun cas être remboursée ainsi que des participations aux activités d'un montant important également. Par ces pratiques, certaines sectes sont parvenues à créer de véritables empires financiers.

Un troisième indice peut résider dans le fait de ne pas ou de peu rémunérer les adeptes pour les prestations qu'ils effectuent au profit du dirigeant de la secte, sous prétexte de bénévolat. Cette façon de faire peut aller de pair avec un véritable lavage de cerveau et mener à un esclavage de fait.

Séparer les membres de leur famille ou de leur milieu de référence traditionnel constitue le quatrième indice. Cela peut se faire en obligeant les adeptes à résider au siège de la secte ou même en les envoyant séjourner dans des sièges étrangers. Cette manière de faire vise à créer chez les membres un conditionnement propice à une obéissance aveugle.

L'objectif de la Sûreté est bien sûr de lutter contre les sectes nuisibles et de dénoncer leurs activités en collaborant avec d'autres instances et autorités.

La collaboration peut s'envisager :

- avec la police judiciaire lorsqu'il y a constatation d'une infraction pénale;
- avec l'administration des contributions en cas de fraude fiscale;
- avec l'inspection du travail lorsqu'il y a violation de la réglementation du travail;
- avec des associations privées;
- avec la presse afin de mettre le public en garde contre certaines pratiques déguisées.

Premières conclusions.

L'objectif principal de la Sûreté doit être de surveiller les menaces qui se profilent à l'encontre de la pérennité de l'ordre démocratique. Cette mission se marque traditionnellement dans le recueil de renseignements sur des groupements extrémistes. Les sectes constituent de petites (et même parfois de grandes) sociétés totalitaires dont une des caractéristiques est de fanatiser leurs membres en les détournant de la société civile. Les sectes représentent un danger indirect pour l'Etat car en s'en prenant aux fondements de la société civile, elles la déstabilisent.

Le suivi des sectes nuisibles rentre donc bien dans les compétences de la Sûreté de l'Etat.

6. ENQUETES "B" ET "L"

En raison du respect dû à la vie privée des personnes ici en cause, le présent rapport ne mentionne pas leurs identités.

ENQUETE "B"

- Le 26 octobre 1994, le service d'enquêtes a dressé procès-verbal d'un appel téléphonique reçu le jour même de la part d'une citoyenne tenant des propos confus mais dont il résultait que l'intéressée se plaignait d'être suivie et espionnée de diverses manières par les services de renseignements. La plaignante fut invitée à confirmer sa plainte par écrit.
- Une vérification effectuée le jour même auprès de la police communale a fait apparaître que la plaignante était connue de ce service pour être atteinte de troubles mentaux.
- Par son rapport daté du 25 novembre 1994, le chef du service d'enquêtes fait savoir au Comité que la plaignante n'avait toujours pas adressé de plainte écrite et qu'il conclut de ce qui précède que les faits dénoncés sont manifestement imaginaires.
- Le 29 novembre 1994, en application de l'article 34 de la loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, et des articles 62 et 63 de son règlement d'ordre intérieur, le Comité R a décidé à l'unanimité des voix de ne pas donner suite à cette plainte manifestement non fondée.
- Cette décision a été notifiée à la plaignante ainsi qu'au chef du service d'enquêtes en date du 7 décembre 1994.

ENQUETE "L"

- Le 19 novembre 1993, le dénommé "L" s'est présenté au siège du Comité R; il y a été entendu par le greffier qui a dressé un compte-rendu de cet entretien. Il en ressort que le sieur "L" demande à pouvoir prendre connaissance du dossier qui, selon ses dires, existerait sur lui à la Sûreté de l'Etat.

A cette date, le Comité n'était pas encore opérationnel faute de règlement d'ordre intérieur; par ailleurs, son service d'enquêtes n'était pas encore constitué.

L'intéressé fut avisé de cette situation.

- Le sieur "L" a repris contact avec le Comité par un appel téléphonique en date du 23 avril 1994.
- Le 19 mai 1994, considérant la demande du sieur "L" comme une plainte, le Comité R a décidé d'ouvrir une enquête portant sur "l'atteinte qui aurait été portée aux droits et libertés individuels par l'administration de la Sûreté de l'Etat".

Deux membres du Comité furent chargés de suivre et de contrôler cette enquête.

- L'ouverture de l'enquête a été signifiée au sieur "L" ainsi qu'à Messieurs les Présidents du sénat

et de la Chambre des représentants par lettre du 1er juin 1994.

- Le service d'enquêtes a procédé à l'audition du sieur "L" le 14 juillet 1994 ainsi qu'à d'autres vérifications nécessaires.
- Le chef du service d'enquête a fait parvenir son rapport au Comité le 28 novembre 1994. Il ressort des constatations faites qu'aucune disposition légale n'a été enfreinte.
- Le 13 janvier 1995, le Comité R a constaté qu'aucun des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes n'avait été violé par les services de renseignements. La plainte du sieur "L" a été déclarée non fondée et classée sans suite.
- L'intéressé, de même que Messieurs les Présidents du sénat et de la Chambre des représentants en ont été avisés par lettre du 25 janvier 1995.
- Par sa lettre du 2 février 1995, le sieur "L" a fait savoir au Comité qu'il n'avait jamais introduit de plainte ou de dénonciation, qu'il ne faisait que réclamer le droit de consulter son dossier.
- Le Comité a pris acte de cette déclaration et, par lettre du 3 mars 1995, a fait savoir à l'intéressé qu'il était dès lors incompétent pour traiter cette demande.

TITRE III : LA COORDINATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

L'article 1er de la loi du 18 juillet 1991 prévoit que le Comité a notamment pour mission "d'assurer la coordination et l'efficacité des services de renseignements".

Dans son rapport annuel précédent le Comité a constaté que cette collaboration n'avait pas encore été organisée.

A l'heure actuelle, comme par le passé les services de renseignements se rencontrent à l'occasion de questions ponctuelles.

Ces contacts s'opèrent à tous les niveaux de la hiérarchie sans pour autant être systématiques. Toutefois, ces contacts n'ont pas lieu entre les analystes des deux services de renseignements. Cette situation n'est pas satisfaisante pour le Comité qui a en conséquence réuni autour d'une table l'Administrateur Général de la Sûreté de l'Etat, le Général Major chef dirigeant le SGR et le Lieutenant Commandant Général de la Gendarmerie.

Lors de la réunion organisée par le Comité le 13 février 1995, il a été constaté que :

- les services attendent une loi sur les services de renseignements pour organiser cette collaboration;
- une volonté de collaborer existe;
- un certain échange d'informations aurait eu lieu au sujet de l'Afrique Centrale par le biais des Affaires étrangères;
- l'Administrateur de la Sûreté de l'Etat déclare qu'il envoie au SGR tous les rapports traitant de sujets de nature à intéresser le service militaire;
- la gendarmerie estime qu'elle détient des informations qui pourraient être utiles à la Sûreté de l'Etat et qu'elle doit pouvoir discuter avec les services de renseignements de ce qui est important pour eux, mais suggère d'attendre la création du collège de renseignement prévu dans l'avant projet de loi sur les services de renseignements;
- le Comité estime que cette attente ne se justifie pas.
- Toutes les parties s'entendent pour qu'une concertation soit mise sur pied avant la lettre.
- Les services demandent que les Ministres responsables marquent leur accord sur ce projet.

Une lettre a été adressée au Premier ministre le 14 février proposant que des réunions soient organisées sous l'égide du Comité en vue de préparer les domaines et les modalités de cette collaboration.

Le 21 avril un rappel a été envoyé. Le Comité a en outre essayé par la voie "diplomatique" d'obtenir une réponse.

Le 19 juin le Premier ministre a adressé au Comité la lettre suivante :

"J'estime qu'une séparation stricte devrait être maintenue entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Je ne puis dès lors pas accepter votre proposition de tenir des discussions relatives aux domaines et modalités de la collaboration entre les services de renseignement sous l'égide de votre Comité".

Par essence, votre Comité est un organe de contrôle ne pouvant pas assumer de fonction

exécutive. Une mission coordinatrice en matière des travaux des services de renseignement est incompatible avec le système de contrôle établi par la loi du 18 juillet 1991".

Le Comité constate que le Chef de l'exécutif considère donc que la tâche de coordination opérationnelle reste dévolue aux Ministres responsables des services de renseignements.

Le Comité, conformément aux travaux parlementaires de la loi du 18 juillet 1991, s'assure que cette coordination a été effectuée.

Il a interrogé à cette fin le Général Major Chef dirigeant le SGR et l'Administrateur délégué de la Sûreté de l'Etat. Ces derniers ont déclaré qu'ils s'étaient rencontrés à deux ou trois reprises pour discuter de ce problème.

Aucune réunion de cette espèce n'a eu lieu, à la connaissance du Comité, avec le Lieutenant Général Commandant de la Gendarmerie.

Le Comité regrette que les services de renseignements n'aient pas assuré la coordination de leurs activités de façon systématique malgré le voeu du législateur. Toutefois la responsabilité des services de renseignements dans cette grave lacune doit être nuancée dans la mesure où les ministres responsables n'ont pas exercé leur autorité de tutelle en organisant cette coordination.

TITRE IV : CONTACTS ET INFORMATIONS DU COMITE

CHAPITRE 1 : AUTORITES PARLEMENTAIRES, MINISTERIELLES ET JUDICIAIRES

1. Les autorités parlementaires

A sa demande la Commission d'accompagnement parlementaire a rencontré, tantôt deux membres du Comité, tantôt le président seul lors de réunions qui se sont tenues à huis clos.

2. Les Ministres responsables

Le Comité a essayé d'entamer un dialogue avec le Ministre de la Justice au sujet de l'objet commun de contrôle, soit interne soit externe.

Aucune suite n'a été donnée par le Ministre à cette requête.

Le Comité constate avec regret que les Ministres de tutelle n'ont pas proposé d'organiser un échange de vues avec le Comité à propos des rapports d'enquête qui leur ont été transmis (art. 33 de la loi du 18 juillet 1991).

Le Comité espère que la proposition de Monsieur le Ministre de la Justice visant à une concertation de ses services avec le Comité en ce qui concerne les certificats de sécurité pourrait servir de référence (art. 33 de la loi du 18 juillet 1991).

Le Comité espère qu'une communication s'instaurera prochainement avec les Ministres de tutelle des services de renseignements, comme c'est le cas au Canada.

3. Les autorités judiciaires

Le Comité a donné des briefings aux juges d'instruction et aux membres des parquets de Bruxelles, Liège, Gand et Anvers.

CHAPITRE 2 : LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS NATIONAUX

1. LA SURETE DE L'ETAT

Le Comité a continué durant l'année qui vient de s'écouler à s'informer sur les réseaux internationaux de télécommunication et les contacts internationaux de la Sûreté de l'Etat.

Les premiers briefings qui ont été donnés au Comité à propos de l'échange de renseignements avec des services étrangers ont fait apparaître que ces sources d'informations étaient indispensables.

A. Les réseaux internationaux de télécommunication

Les réseaux de télécommunication sont les supports des échanges d'information.

Il s'agit d'association de fait entre les responsables des services de sécurité et de renseignements de plusieurs pays. Ils sont nés de la nécessité d'échanges multilatéraux d'informations relatives à certains sujets que ces services traitent. Ils sont soumis au principe de la règle du tiers.

Le principe de cette règle veut qu'une information fournie par un service de renseignements à celui d'un autre Etat reste la propriété de l'Etat fournisseur.

Cela signifie que le pays qui reçoit l'information fournie :

- ne peut la transmettre à un autre Etat sans l'autorisation de l'Etat fournisseur;
- ne peut utiliser cette information qu'à des fins officielles;
- doit lui accorder le même niveau de sécurité que celui que l'Etat fournisseur lui a donné;
- doit informer l'Etat fournisseur de manière aussi rapide et complète que possible de tout élément qui compromet le secret et la véracité de l'information.

Chaque service garde son libre arbitre quant à la diffusion de son information. Les parties prenantes aux accords ne tiennent généralement pas rigueur à un service de ne pas délivrer une information.

Ces réseaux d'échange d'informations utilisent des appareils de chiffrement dont les clés et les codes sont certifiés.

Une divulgation des noms de code de ces réseaux présenterait une menace pour la sécurité des réseaux.

B. Les contacts internationaux

a) Le cadre des accords de coopération

L'Administrateur Général de la Sûreté de l'Etat, a consacré une note à ce sujet.

Les relations institutionnalisées de la Sûreté avec d'autres services européens s'inscrivent dans le cadre de la coopération de l'Union Européenne. Le développement de la coopération entre les services de sécurité et/ou de renseignements au sein de l'Union Européenne oscille entre deux conceptions divergentes entre lesquelles le débat reste ouvert :

- certains pays conçoivent cette coopération dans un cadre intergouvernemental;
- d'autres pays comme la Belgique la conçoivent sur le plan des institutions communautaires.

La coopération TREVI réunissait des hauts fonctionnaires de police et/ou de renseignements tous les six mois; dans ce cadre, une série d'accords particuliers ont été conclus et mettent en oeuvre des mesures non contraignantes. Ces accords permettent l'échange d'informations dans différents domaines mais ne créent aucune obligation. Chaque pays reste souverain dans l'appréciation des informations qu'il désire communiquer à ses partenaires. Les acquis de cette conférence (dits "acquis de TREVI") ne seront pas rediscutés avec les nouveaux pays membres de l'Union (Suède, Finlande, Autriche); ceux-ci devront y souscrire intégralement.

Lorsque le principe de l'ouverture des frontières internes aux 12 pays membres de l'union européenne a été décidé, la conférence TREVI a chargé un groupe de hauts fonctionnaires d'étudier les mesures compensatoires à prendre sur le plan interne en matière de sécurité; il s'agit des coordonnateurs 1992. Ainsi par exemple, puisqu'il n'est plus permis de procéder à des contrôles frontaliers, des contrôles douaniers sont à présent autorisés sur tout le territoire interne de chaque pays.

TREVI a maintenant fait place à la coopération JAI (Justice/Affaires Intérieures) au sein de l'Union Européenne; cette coopération est le troisième pilier du traité de Maastricht dont elle fait l'objet du titre IV (article K); elle concerne la coopération mixte entre services de police et services de renseignements.

Cette coopération JAI (Justice/Affaires Intérieures) est mise en oeuvre au sein du COMITE "K 4" (dénomination donnée selon l'article K 4 du traité de l'Union européenne qui institue ce comité). Il est composé de hauts fonctionnaires. Les anciens "coordonnateurs 1992" se sont retrouvés pour la plupart au sein du Comité K4. La délégation belge au sein de ce Comité est composée de fonctionnaires des ministères de la Justice et de l'Intérieur. Le Comité K4 est chargé de la préparation et de l'exécution des décisions prises par le Conseil des ministres concernant la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (titre VI du traité, 3ème pilier de l'Union Européenne).

b) Les accords de coopération.

Il s'agit des acquis de la coopération TREVI depuis sa création. Ils se sont renforcés dans le courant des années 80, époque des attentats terroristes des C.C.C., R.A.F., Brigades rouges, Action directe, etc...

c) Un réseau de bureau de liaison (bdl) a été créé.

Il travaille dans les domaines qui sont de la compétence du groupe directeur II (Coopération policière et douanière), c'est-à-dire par exemple, le terrorisme, la drogue et le crime organisé, les douanes, la coopération policière, Europol, la piraterie contre l'aviation civile, l'évaluation permanente de la menace terroriste et la diffusion immédiate d'informations suite à des attentats terroristes graves.

Il concerne la circulation des informations décisionnelles et administratives.

d) La coopération informelle

Dans le cadre de ses contacts avec des services de renseignements étrangers, le Comité a entendu parler de la possibilité d'échanges de membres du personnel des différents services au sein de l'Europe.

A l'heure où l'Europe ne se veut plus uniquement économique mais également politique, il apparaît souhaitable, et peut-être indispensable de renforcer les liens de services qui ont le devoir de

produire du renseignement destiné à protéger la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel. Chaque démocratie européenne se protège contre les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper les régimes démocratiques ou dont le but immédiat ou ultime est la destruction par la violence de ces régimes.

Personne ne peut contester que les terroristes ne connaissent plus de frontières pour commettre leurs actes.

La collaboration entre les services belges et étrangers peut se développer dans le cadre d'accords internationaux mais serait autrement efficace si des membres de services de renseignements belges pouvaient travailler avec les services de renseignements allemands ou hollandais par exemple, durant une longue période sur de mêmes thèmes et dans les mêmes locaux.

Le Comité estime que cette collaboration informelle constituerait une excellente innovation qui pourrait se concrétiser dans un premier temps par l'échange d'analystes pour une durée de plusieurs mois et dans des conditions à formuler par les services de renseignements dans des accords bilatéraux entre plusieurs services européens amis.

C. Officiers de liaison - Sûreté de l'Etat

Avec l'accord des Ministres de tutelle, deux membres de la Sûreté de l'Etat exercent la fonction d'officier de liaison : l'un auprès du Ministère des Affaires Etrangères, l'autre auprès du Ministère de l'Intérieur.

Ministère des Affaires Etrangères

La mission de cet officier de liaison est de faciliter et de développer la collaboration entre la Sûreté de l'Etat et les différents services du Ministère des Affaires Etrangères.

Actuellement l'échange d'informations porte essentiellement sur les problèmes de l'Afrique centrale. L'objectif est d'arriver à un échange mutuel d'informations.

Cet officier de liaison exerce sa mission au siège de la Sûreté de l'Etat.

Cette situation est tout à fait récente (novembre 1994).

Lors d'un briefing donné le 12 janvier 1995, cet officier de liaison a insisté sur le fait que pour un bon fonctionnement, il devait y avoir une concertation entre :

- le Ministère des Affaires étrangères
- la Sûreté de l'Etat
- le Service général du Renseignement.

Cette concertation devrait être coordonnée par le Ministère des Affaires Etrangères.

Le locuteur a exprimé le souhait qu'une cellule ayant en charge les affaires de prolifération soit mise en place comprenant un représentant :

- du Ministère des Affaires Etrangères
- du Ministère des Affaires Economiques
- des Douanes
- des Services de police (police judiciaire - Gendarmerie)
- du Service général du Renseignement

- la Sûreté de l'Etat.

Actuellement, l'échange d'informations est assez difficile, notamment dans le domaine de l'informatique à propos duquel il n'existe aucune coordination.

Ministère de l'Intérieur

Depuis le mois de mai 1994, un officier de liaison est adjoint à la Police Générale du Royaume.

Cet officier de liaison assure les missions suivantes :

1. Si les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat reçoivent des informations dont il ressort que certains groupements préparent une manifestation, ces renseignements sont communiqués aux services d'étude.
L'officier reçoit alors un rapport d'analyse sur base duquel il rédige une note pour la Police Générale du Royaume.
La P.G.R. peut ainsi évaluer l'impact de la manifestation et désigner les services de police qui exécuteront les missions de maintien de l'ordre.
2. Il arrive souvent que la Police Générale du Royaume désire recevoir plus d'informations afin de ne pas être surprise par des événements de nature à troubler l'ordre public.
L'officier de liaison prend alors contact avec les analystes et - ou - les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat afin de pouvoir satisfaire à cette demande.
Les données utiles seront ensuite transmises par écrit à la Police Générale du Royaume.

En rédigeant leur rapport, les services extérieurs tiennent compte de tout ce qui est susceptible d'intéresser directement la Police Générale du Royaume dans le cadre du maintien de l'ordre public. Grâce à la présence de cet officier de liaison, un dialogue est instauré. Il s'agit d'une amélioration notable.

2. LE S.G.R.

Dans le courant de l'année qui vient de s'écouler, le Comité a continué à entretenir de nombreux contacts avec le service de renseignements militaire.
Des entretiens aussi nombreux que fructueux ont eu lieu à l'occasion de chaque enquête et/ou étude.

3. LA SECURITE NUCLEAIRE

L'absorption de la Sécurité nucléaire par la Sûreté de l'Etat.

Pour rappel, les compétences du Directeur de la Sécurité Nucléaire concernent :

1. la protection des données, des installations et des matières nucléaires;
2. l'octroi d'habilitations de sécurité aux personnes appelées à détenir ou à approcher des documents, matières et installations nucléaires;
3. la recherche et la constatation des infractions à la loi du 4 août 1955;
4. l'accompagnement des contrôleurs de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (A.I.E.A) dans leurs missions d'inspection.

L'octroi des habilitations de sécurité est de loin celle qui mobilise le plus les agents de la Sécurité

Nucléaire; elle représente environ 70 % de leurs activités.

Monsieur HARDY, directeur de la Sécurité Nucléaire a été invité à plusieurs reprises par le Comité R à venir s'entretenir d'une série de sujets à régler dans le cadre de l'absorption prévue de la Sécurité Nucléaire par la Sûreté de l'Etat. Il a également été interrogé sur la délivrance d'habilitations de sécurité dans le cadre de l'enquête que le Comité a menée à ce sujet.

Fin mars 1995, le Conseil des ministres s'est en effet prononcé pour le transfert des compétences du Directeur de la Sécurité Nucléaire à l'Administrateur Général de la Sûreté de l'Etat, ce qui suppose une prochaine modification des arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 4 août 1955.

M. HARDY a participé à des réunions organisées par le cabinet du Ministre de la Justice visant à déterminer les modalités du transfert de son service à la Sûreté de l'Etat. Ces modalités ont été inscrites dans un projet d'arrêté royal transmis pour avis au Conseil d'Etat. En attendant que cette nouvelle disposition entre en vigueur, M. HARDY continue à poursuivre normalement sa mission.

M. HARDY et le Comité ont passé en revue une série de problèmes susceptibles de se poser dans le cadre de ce prochain transfert de compétences.

Selon Monsieur HARDY, il est prévu que la Sûreté de l'Etat reprenne les trois premières compétences, tandis que la quatrième sera dévolue à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire. Cette agence a été créée par la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants. Elle dépend du Ministère de la Santé publique et doit regrouper toutes les institutions publiques qui ont en charge la problématique de l'énergie nucléaire en Belgique; on attend encore les arrêtés royaux d'application de cette loi.

A. Le transfert des dossiers de la Sécurité Nucléaire.

M. HARDY déclare que son service est encore en possession de tous les dossiers ouverts depuis sa création; il s'agit d'environ 43.000 dossiers d'habilitations individuelles de sécurité et d'environ 1.000 dossiers "portraits de société". Ces derniers sont des dossiers descriptifs de sociétés privées intervenant dans la construction et la fourniture de centrales nucléaires; il ne s'agit pas de dossiers d'habilitations de sociétés.

M. HARDY déclare qu'il transmettra la totalité de ces dossiers à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat.

Le Comité est d'avis que le transfert des compétences pourrait cependant être l'occasion de détruire une série de dossiers dépassés. Le Comité a invité M. HARDY à réfléchir à la question et à lui communiquer par écrit ses suggestions. Plusieurs critères peuvent être imaginés pour décider de la destruction d'un dossier : son ancienneté, le décès de la personne concernée, l'intérêt historique du dossier (M. HARDY pense que les dossiers d'habilitation des pionniers du nucléaire en Belgique sont intéressants du point de vue historique), etc... . Une procédure devra être mise au point.

M. HARDY a fait des propositions en ce sens au Ministre de la Justice ; ce dernier s'interroge sur l'opportunité d'une telle proposition.

B. Le personnel chargé d'accompagner les inspecteurs de l'A.I.E.A.

Cette mission d'accompagnement doit être reprise par l'agence fédérale de contrôle nucléaire; elle représente environ 25 % des activités de la Sécurité Nucléaire; elle est venue s'ajouter aux compétences précédentes en vertu de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1978. Il s'agit de vérifier la manière dont les inspecteurs de l'A.I.E.A. et d'EURATOM effectuent leurs missions dans les

installations nucléaires belges. Ces installations sont le centre de recherche nucléaire de Mol, les centrales de Doel et de Tihange, d'Electrabel, la Belgonucléaire à Dessel, l'Institut des radio-éléments (I.R.E.) à Fleurus, la Franco-belge de Fabrication des Combustibles (F.B.F.C.) et Belgoprocess. Celles-ci font l'objet d'un contrôle constant qui porte notamment sur l'inventaire et la comptabilité des matières fissiles. Les agents de la Sécurité nucléaire vérifient que les inspecteurs de l'A.I.E.A. et d'EURATOM respectent bien leur plan de travail. L'exécution de ces missions fait l'objet de rapports adressés au Ministre de la Justice, au Ministre des affaires économiques et à celui des Affaires étrangères.

Le personnel de la Sécurité nucléaire affecté à cette mission est compétent et polyvalent; il s'agit d'agents de niveau 1 dont certains sont universitaires mais pas nécessairement ingénieurs. Ces agents proviennent de la Sûreté de l'Etat ou de la Police Judiciaire et se sont formés sur le terrain; ils ont également reçu des cours de formation sur les rayonnements ionisants.

Le problème de la réaffectation de ces agents de la Sécurité nucléaire a été examiné. En principe, il n'est pas prévu de transfert de personnel de la Sécurité nucléaire vers l'Agence fédérale de contrôle nucléaire. Pourtant, la compétence acquise par ces agents dans l'exercice de cette mission de contrôle apparaît précieuse pour ce nouvel organisme appelé à la reprendre.

Le Comité estime souhaitable que des possibilités de recrutement ou de mobilité soient offertes par l'Agence fédérale à ces agents de la Sécurité nucléaire.

C. Autres problèmes de personnel

Le personnel de la Sécurité nucléaire doit en principe être repris par la Sûreté de l'Etat avec maintien de son statut actuel. Toutefois, la fonction de Directeur de la Sécurité nucléaire et celle d'Officier de sécurité sont appelées à disparaître. M. HARDY sera donc mis en disponibilité par suppression d'emploi.

D. Qualité d'officier de police judiciaire.

Cette compétence, prévue par l'article 20 de l'arrêté royal du 14 mars 1956 relatif à l'exécution de la loi du 4 août 1955, permet aux agents de la Sécurité Nucléaire de rechercher et de constater les infractions en matière de trafic de matières nucléaires.

Par matières nucléaires, il faut entendre : le plutonium, l'uranium et le thorium, matières susceptibles de produire une fission nucléaire. Cette compétence ne couvre en réalité qu'une très petite partie des activités de la Sécurité Nucléaire. M. HARDY déclare que son service n'a pas vraiment les moyens d'effectuer ce genre d'enquêtes; la gendarmerie ou la Police Judiciaire s'en occupent mais on n'a pas encore constaté de grosses affaires de trafic en Belgique, seulement de simples tentatives d'escroqueries.

Selon l'article 9 de la loi du 15 avril 1994, reprenant celle de 1978, relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, certains membres du service de surveillance de cette agence se verront reconnaître la qualité d'officiers de police judiciaire, auxiliaires du Procureur du Roi. Ils rechercheront et constateront par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire les infractions à cette loi et à ses arrêtés d'exécution. Leurs attributions seront fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le projet d'arrêté royal transmis au Conseil d'Etat prévoit que l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat acquiert la compétence de rechercher et de constater les infractions à la loi du 4 août 1955. Les agents de la Sécurité nucléaire transférés à la Sûreté de l'Etat conserveront cette compétence conforme à l'article 20 de l'arrêté royal du 14 mars 1956.

Cette situation aura pour conséquence de faire coexister deux types d'agents au sein de la Sûreté de l'Etat : les uns investis d'une qualité d'officier de police judiciaire pour des missions bien définies,

les autres non.

Le Comité estime par trois voix contre deux que cette situation n'est pas souhaitable et que les agents des services de renseignements ne doivent pas être investis d'une qualité d'officier de police judiciaire.

Le Comité propose que la compétence de rechercher et de constater les infractions à la loi du 4 août 1955 ne soit pas confiée à des agents de la Sûreté de l'Etat. Cette compétence peut parfaitement être exercée par les membres de la police judiciaire ou de la Gendarmerie.

Note exprimant un avis divergent au sujet de la partie du rapport annuel d'activités se rapportant au point relatif au maintien ou au retrait de leur qualité d'officier de police judiciaire, dans certaines limites, des membres de la Sécurité Nucléaire.

Deux membres estiment que dans le cadre de l'absorption de la Sécurité Nucléaire par la Sûreté de l'Etat, la compétence actuellement attribuée aux membres de la Sécurité Nucléaire peut être maintenue en ce qui concerne les recherches et les constatations des infractions relevant de la Sécurité Nucléaire.

E. Le transfert des autres compétences du Directeur de la Sécurité nucléaire

Après avoir pris connaissance des explications fournies par M. HARDY ainsi que de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, le Comité R estime qu'il ne peut être procédé à l'absorption de la Sécurité nucléaire par la Sûreté de l'Etat sans qu'un arrêté royal ne se prononce sur le transfert de trois autres compétences du Directeur de la Sécurité nucléaire;

- 1°) un arrêté royal devra ainsi déterminer si la compétence du Directeur de la Sécurité nucléaire prévue par l'article 66 de l'arrêté royal du 28 février 1963 est reprise par l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat : cette compétence consiste à *"conseiller l'autorité chargée d'appliquer le Règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre les dangers des radiations ionisantes"*.
- 2°) il y aura lieu aussi de déterminer si l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat sera appelé à participer aux travaux de la Commission interministérielle de la sécurité nucléaire et de la sûreté de l'Etat dans le domaine nucléaire créée par l'Arrêté royal du 15 octobre 1979.
- 3°) de même, il faut préciser si l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat sera appelé à participer aux délibérations de la commission d'Avis sur le Traité de Non-Prolifération des armes nucléaires créée par l'arrêté royal du 12 mai 1989 pris en exécution de la loi du 9 février 1981 relative aux conditions d'exportations des matières nucléaires.

Le Comité estime par ailleurs que l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat ne doit pas être compris parmi les "autorités compétentes" visées à l'article 1er de la loi du 15 avril 1994, parmi lesquelles le Directeur de la Sécurité Nucléaire qui, à ce titre a la compétence de pouvoir *"suspendre, annuler les décisions d'administrations décentralisées qui ont effet direct ou indirect sur le transport de substances radioactives ou d'appareils contenant de telles substances"* (article 5 de la loi du 15 avril 1994). L'arrêté royal en préparation devrait préciser que l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat n'est pas investi de cette compétence.

F. Autres compétences

Le Comité est d'avis qu'une confusion pourrait survenir du fait que l'article 1er de la loi du 4 août 1955 confie au Roi le soin de soumettre aux mesures de sûreté qu'il détermine les renseignements et documents en matière nucléaire, alors que l'article 47 de la loi du 15 avril 1994 charge le

personnel de l'Agence fédérale de prendre les mesures nécessaires afin de garantir le caractère confidentiel des données dont il a connaissance.

Le personnel de l'Agence fédérale sera lui aussi soumis à l'arrêté royal du 14 mars 1956 relatif à l'exécution de la loi du 4 août 1955. Le chapitre III de cet arrêté royal établit notamment des mesures de sûreté applicables aux documents et matières classifiées dans le domaine de l'énergie nucléaire.

CHAPITRE 3 : LES AUTRES ORGANES DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS.

1. LE CANADA

Le Canada est doté d'un Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (SCARS).

Cet organisme fédéral a été créé en 1984 par une loi qui a simultanément réglementé le service canadien du renseignement de sécurité.

A. Système de contrôle

Le CSARS, homologue du Comité R, exerce ses missions pratiquement de la même façon que le Comité. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que la loi organique belge du 18 juillet 1991 s'est inspirée de la loi canadienne de 1984.

La loi a prévu en son article 30 que le gouverneur du Canada nomme un inspecteur général chargé de suivre l'observation par le service de ses règles générales en matière opérationnelle et de surveiller les activités opérationnelles du service. Il s'agit d'un contrôle externe exercé par le pouvoir exécutif, qui s'ajoute au contrôle interne du Ministre de tutelle.

L'inspecteur général constitue une passerelle entre le service de renseignement et le Ministre à qui il propose des adaptations nécessaires.

Le cabinet du ministre de tutelle indique chaque année les priorités des missions du service de renseignement au Premier ministre, au Ministre de l'immigration, au Procureur Général (Ministre de la Justice) et au Solliciteur Général (Ministre de l'Intérieur).

Le Service canadien du renseignement de sécurité est donc soumis à un triple contrôle.

B. Composition du CSARS

Cet organisme est composé de cinq membres dont un président qui n'exercent pas leur fonction de façon permanente. Quatre de leurs membres sont des avocats de renom, le cinquième étant un homme d'affaire de réputation internationale.

Le mandat des membres du CSARS est fixé à cinq ans renouvelable une fois.

L'article 35 de la loi prévoit que le président est le premier dirigeant du comité de surveillance. L'appui logistique est assuré par un directeur qui a en charge toute l'administration du Comité.

C. Nombre de réunions

La loi ne détermine pas le nombre de réunions que doivent tenir les membres. Toutefois ceux-ci se réunissent au moins une fois par mois .

D. Missions et méthodes de travail du CSARS

L'article 38 de la loi de 1984 énumère les missions du comité de surveillance. Elles sont pratiquement les mêmes que celles du Comité.

Elles peuvent se résumer comme suit": veiller à ce que le Service canadien de renseignement et de

sécurité fasse de bonnes choses de la bonne façon".

Le CSARS remplit son rôle de contrôleur par le biais d'enquêtes.

L'article 42 donne un droit de recours devant le CSARS aux individus faisant l'objet d'une décision de renvoi, de rétrogradation, de mutation ou d'opposition à engagement, avancement ou mutation prise par un administrateur général pour la simple raison du refus d'une habilitation de sécurité. Le CSARS est l'institution chargée de traiter le recours.

Le Comité peut également examiner les conclusions défavorables, relatives à la sécurité, qui pourraient avoir une incidence sur le droit d'une personne d'immigrer au Canada, ou d'obtenir la nationalité canadienne.

Dans les deux cas, le CSARS n'a qu'un pouvoir de recommandation.

Chaque année, au plus tard le 30 septembre, le CSARS présente un rapport au Ministre; ce rapport est diffusé auprès des parlementaires.

Il contient le résultat des enquêtes faites sur les opérations du service dans la mesure où la sécurité nationale le permet.

E. Relations du CSARS avec le pouvoir exécutif et judiciaire.

Le CSARS entretient des relations excellentes et suivies, même si elles ne sont pas systématiques, avec le Ministre de tutelle du service de renseignements. Elles tendent à la mise en oeuvre de la collaboration des différentes institutions de l'Etat pour assurer le bon fonctionnement de ce dernier.

Par contre le Comité de surveillance canadien n'a pratiquement aucun contact avec le pouvoir judiciaire.

2. LES PAYS-BAS

La " Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit de Tweede Kamer"

A. Système de contrôle

Il existe aux Pays-Bas deux services de renseignements : "de Binnenlandse Veiligheidsdienst" (BVD) et "de Militaire Inlichtingendienst" (MID) dépendant respectivement des Ministères de l'Intérieur et de la Défense Nationale.

Le Parlement exerce le contrôle sur les activités des services de renseignements et de sécurité via le canal des deux ministres responsables.

Le Parlement demande aux ministres responsables de lui fournir des informations sur les services de renseignements et de sécurité ainsi que sur leurs activités.

Il est prévu dans la Constitution des Pays-Bas que les ministres fournissent au Parlement tout renseignement qui leur serait demandé. Un article leur permet d'invoquer le secret d'Etat. Dans ce cas, le Ministre concerné expliquera au Parlement la raison pour laquelle l'intérêt de l'Etat peut être en danger.

Afin d'éviter que les ministres chargés des services de renseignements et de sécurité invoquent cette exception, le Parlement a prévu une solution alternative, à savoir la création en 1952 de la

"Commissie voor Binnenlandse Veiligheidsdiensten".

Plus tard, cette commission est devenue la "Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten".

B. Composition de la Commission

La Commission de la 2^e chambre comprend les présidents des quatre groupes politiques les plus importants.

Cette Commission organise son travail et définit la procédure.

La présidence est assurée par le président du groupe politique le plus important.

La Commission se réunit à huis-clos.

Les membres sont tenus au respect du secret.

L'obligation de conserver une information secrète reste valable après l'accomplissement de leur mandat.

C. Nombre de réunions

Il n'est pas précisé combien de réunions cette commission doit tenir.

Néanmoins, cette commission se réunit régulièrement.

D. Objectifs et méthodes de travail

Les Ministres responsables tiennent régulièrement avec la Commission des réunions au cours desquelles sont évoqués tous les aspects de l'accomplissement des tâches, de l'organisation et de la façon de travailler des services.

La Commission est parfois informée des missions opérationnelles du B.V.D. ; ce service établit un rapport annuel d'activités.

Les données opérationnelles secrètes du B.V.D. ne sont pas mentionnées dans ce rapport.

Néanmoins, la Commission est tenue informée, par les annexes secrètes du rapport annuel, des particularités opérationnelles qui, pour des raisons de sécurité de l'Etat, ne peuvent pas être rendues publiques.

Ces informations sont évoquées avec la Commission.

La Commission établit un rapport global annuel qui ne peut contenir aucune information confidentielle.

Ce rapport est discuté au cours d'une réunion plénière de la 2^e Chambre avec les ministres concernés.

CHAPITRE 4 : LES AUTRES AUTORITES

1. LES RELATIONS DU COMITE AVEC LA COMMISSION DE LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE

Le Comité R a tenu deux réunions avec la Commission de la protection de la vie privée les 24 et 30 novembre 1994. Un membre du Comité P participait également à ces réunions.

a. La réunion du 24 novembre 1994

L'objet de la première réunion était de débattre des chevauchements de compétences entre les comités P et R d'une part et la Commission d'autre part en cas d'intervention des services de police ou de renseignements sur la vie privée des citoyens.

Le respect de la vie privée constitue un objectif commun des Comités P et R et de la commission de la protection de la vie privée. Il était souhaitable de parvenir à une collaboration entre ces instances plutôt qu'à des travaux parallèles ou même concurrents. Le modus operandi de cette collaboration a été examiné.

L'article 13 de la loi du 8 décembre 1992 ouvre aux particuliers un droit d'accès et de rectification indirect à l'égard des données personnelles traitées par la Sûreté de l'Etat et par le Service général du Renseignement. Ce recours ne peut aboutir qu'à une communication faite à l'intéressé selon laquelle "il a été procédé aux vérifications nécessaires".

En cas de demande d'accès aux fichiers des services de renseignements, la collaboration du service d'enquêtes du comité R peut être utile à la Commission de la protection de la vie privée si celle-ci doit se rendre sur place afin de procéder aux constatations qui s'imposent.

En effet, si les membres de la Commission sont des juristes ou des informaticiens, aucun d'eux ne dispose de compétence pour mener une enquête de contrôle auprès des services de police ou de renseignements. Les services d'enquêtes des comités P et R sont dès lors considérés par la Commission comme un "bras armé" capable de trouver efficacement des informations utiles. Plusieurs possibilités ont été examinées en vue d'établir cette collaboration.

A priori l'ampleur des plaintes ou des demandes d'accès ne peut être évaluée. Cet élément est indispensable pour permettre que des règles soient édictées. Il a donc été décidé de répondre au cas par cas dans une première période de collaboration.

Même dans le cadre limité d'une demande d'accès indirect aux données des services de renseignements, la Commission pourrait avoir à statuer sur les critères fixés par l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992.

Cet article applicable à tout traitement de données à caractère personnel quel qu'il soit prévoit en effet que de telles données ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et qu'elles ne peuvent pas être utilisées de manière incompatible avec ces finalités; elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités.

Dans pareille hypothèse, qui sera compétent pour apprécier la légitimité des finalités en vue desquelles des données personnelles sont recueillies par les services de renseignements? Qui devra apprécier l'adéquation et la pertinence des données recueillies par rapport aux dites finalités? La Commission de la protection de la vie privée ou le Comité R ? Il s'agit bien d'un problème où il y a chevauchement possible de compétences. Etant donné qu'il n'existe pas encore de loi pour définir les missions et les moyens des services de renseignements, des appréciations

divergentes entre le Comité R et la Commission pourraient survenir en la matière.

Un autre problème est posé par l'application des articles 10 et 13 de la loi de protection de la vie privée aux données personnelles traitées par les comités P et R. Par application de l'article 10, une personne pourrait demander communication des données qu'un des comités possède sur elle. N'est-ce pas là un moyen de contourner le droit d'accès indirect et limité prévu par l'article 13 à propos des données traitées par la Sûreté de l'Etat ou par le S.G.R.? A l'heure actuelle, aucune disposition particulière n'exclut les comités P et R de l'application de l'article 10, même lorsqu'ils traitent des données provenant des services de renseignements. Pour résoudre ce problème, il a été décidé que le Comité R établirait et enverrait au Ministre de la Justice le texte d'un projet de loi relatif à la modification des articles 3 et 13 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. Cette proposition a pour objet de soumettre les traitements de données à caractère personnel, gérés par le Comité permanent de contrôle des services de renseignements et certains de ces traitements de données, gérés par le Comité permanent de contrôle des services de police, aux dispositions applicables aux traitements de données gérés par les services de renseignements.

Le projet a été adressé au Ministre de la Justice le 6 janvier 1995; ce dernier a chargé son administration de l'étudier.

b. La réunion du 30 novembre 1994.

Le Comité a également été invité en qualité d'observateur à une réunion tenue le mercredi 30 novembre 1994 au siège de la Commission de protection de la vie privée.

L'objet de cette réunion était de déterminer les modalités d'exercice du droit d'accès indirect aux données personnelles via la Commission tel que prévu à l'article 13 de la loi du 8 décembre 1992.

Participaient également à cette réunion des représentants du Comité P, de la police judiciaire, des corps de polices communales, des membres de la fédération royale des commissaires et commissaires adjoints de police, des représentants de la gendarmerie, du SGR et de la Sûreté de l'Etat.

Chaque organisme a pu exposer la manière dont les fichiers qu'il détient sont accessibles à la Commission. Dans l'état actuel des choses, l'accès s'effectuera par une consultation sur place.

A propos du devoir de secret, le président de la Commission a indiqué que les services de renseignements ne peuvent exiger que les membres de la Commission soient titulaires d'un certificat de sécurité pour accéder aux traitements de données des services de renseignements. Les membres de la Commission sont investis d'un mandat qui leur est conféré par le Parlement, qui a pris ses responsabilités. Une telle exigence serait un retournement de rôle manifeste par lequel les services de renseignements se réserveraient le droit d'agréeer les personnes chargées de les contrôler. Le président a admis que les collaborateurs de la Commission doivent être titulaires d'un certificat de sécurité.

Le représentant de la Sûreté de l'Etat a déclaré qu'il entrerait effectivement dans ses intentions de soulever le problème des certificats de sécurité des membres de la Commission mais que vu les déclarations du président, il en référerait à son administrateur général dont il recevait ses directives.

2. PROFESSEUR PETERMANN

Le Comité a estimé intéressant d'inviter le professeur PETERMANN pour ses connaissances concernant certains domaines d'activités des services des renseignements.

Le Comité a associé à cette réunion des membres de la Sûreté de l'Etat et du Service Général de Renseignement. Cette réunion a ainsi permis aux membres spécialisés de ces services de se rencontrer.

Lors de cette conférence donnée dans les locaux du Comité, le Professeur PETERMANN a exposé la situation actuelle des pays de l'Est sur le plan politique, économique et social.

La problématique de l'extension du pouvoir de la mafia a été évoquée.

3. VISITE A L'OTAN

Le Comité a été reçu le 18 janvier 1995 à l'OTAN par les membres du bureau de l'information et de la presse.

Après un exposé général sur les activités actuelles de l'OTAN, l'administrateur de liaison pour la Belgique et le Luxembourg a tenu une conférence sur les questions de politiques actuelles ainsi que sur les questions de politique de défense, le Partenariat pour la paix et le maintien de la paix.

Il ressort de ces exposés qu'à la "*guerre froide*" a succédé une ère nouvelle d'intégration "*EST-OUEST*" mettant en jeu une coopération et un partenariat politique et militaire.

Ce processus est engagé de façon progressive.

Il tiendra compte de l'évolution politique et militaire de chaque pays avec lesquels les négociations sont en cours.

Rencontre avec un représentant du bureau de sécurité de l'OTAN

Le Comité a reçu la visite le 24 octobre 1994 d'un membre de la Sûreté de l'Etat, actuellement détaché auprès du "*BUREAU DE SECURITE DE L'OTAN*", pour l'informer sur ce service.

Le "*BUREAU DE SÉCURITÉ DE L'OTAN*" est responsable de l'application et de la coordination de la réglementation se rapportant à la sécurité au sein de cette organisation intergouvernementale.

Le Directeur du "*BUREAU DE SÉCURITÉ DE L'OTAN*" exerce également la fonction de conseiller du Secrétaire général.

Le "*BUREAU DE SÉCURITÉ DE L'OTAN*" comprend trois sections :

- une section "*Sécurité du Personnel*";
- une section compétente pour l'application de la réglementation et de l'inspection ;
- ainsi qu'une section chargée autant de la protection physique des différents sites de l'OTAN que de la protection des documents classifiés et de leur transport.

4. LES RELATIONS DU COMITE AVEC LES AMBASSADES BELGES A L'ETRANGER.

Dans le but de se constituer une documentation sur les législations étrangères relatives aux services de renseignements, ainsi que sur divers sujets faisant l'objet d'une enquête, le Comité s'est adressé directement à quelques ambassades belges à l'étranger.

Par sa lettre du 26 janvier 1995, Monsieur GAUTIER, conseiller à la Direction Générale de la Chancellerie et du Contentieux auprès du ministère des Affaires étrangères, a fait savoir au Comité qu'il souhaitait que la correspondance avec les ambassades belges passe par son intermédiaire. Le Comité s'est conformé au vœu de Monsieur GAUTIER.

Cette collaboration a permis au Comité de recevoir une documentation intéressante sur diverses législations étrangères, notamment :

- une note de l'Ambassade de Belgique à Copenhague relative au contrôle auquel sont soumis les services de renseignements au Danemark ainsi que les textes fixant leur statut légal;
- la législation allemande en matière de :
 - protection générale des données;
 - systèmes de chiffrement;
 - sécurité informatique;
 - protection fédérale de la Constitution (contre-espionnage);
 - protection militaire (service de renseignement militaire);
 - renseignement civil (loi sur le "Bundesnachrichtendienst");
- la législation française en matière de :
 - réglementation des télécommunications;
 - cryptologie.

Le Comité remercie la Direction Générale de la Chancellerie et du Contentieux du ministère des Affaires étrangères, ainsi que les ambassades belges, pour l'aide qu'elles lui ont apportée dans sa recherche de documentation.

A noter également que le Comité a été sollicité par l'ambassade belge à LA HAYE (Pays Bas), en vue d'obtenir un exemplaire de son précédent rapport annuel, pour satisfaire à la demande de diverses instances (ministères, universités) néerlandaises. Le Comité a répondu favorablement à cette demande.

5. LES RELATIONS DU COMITE AVEC LE C.T.I.F.

Dans le cadre du contrôle de la collaboration des services de renseignements avec les autorités judiciaires, le Comité a reçu le 24 janvier 1995, le président du C.T.I.F. (Cellule de traitement des informations financières) qui a fait un exposé sur les activités de son service.

Créée par la loi du 11 janvier 1993, la Cellule est "une autorité administrative autonome dont la finalité est, en fait, essentiellement judiciaire". Elle est placée sous le contrôle des Ministres de la Justice et des Finances.

La Cellule est chargée de l'analyse d'informations se rapportant au blanchiment de fonds fournies par des organismes financiers, des services de police et les autorités étrangères similaires au C.T.I.F.

Lorsque l'analyse des informations dont dispose la Cellule révèle un indice sérieux de blanchiment au sens de la loi, il en informe le Procureur du Roi de Bruxelles aux fins de poursuites pénales éventuelles.

Seul ce type d'infraction fait l'objet d'une dénonciation au Parquet.

La loi du 7 avril 1995 (M.B. 13 avril 1995) permet dorénavant au C.T.I.F. d'obtenir des informations auprès des services administratifs de l'Etat (douanes, inspection, économique, etc...).

6. SCHENGEN-SIRENE

1. Bien que l'accord d'exécution prévu par le traité de SCHENGEN concerne principalement la collaboration internationale des services de police, le Comité a estimé qu'il était important de cerner cette matière.

Le Comité a invité pour cette raison les spécialistes, chargés de mettre concrètement en oeuvre le résultat des négociations.

Ainsi le chef de service des questions de police auprès de l'Administration des affaires pénales et criminelles (Ministère de la Justice) et le directeur adjoint du bureau belge Sirène, ont fait un exposé le 25 janvier 1995 sur l'origine, le développement et les effets de l'accord d'exécution qui a été ratifié par la loi du 18 mars 1993.

2. Cette convention trouve son origine dans le souhait d'abolir les contrôles frontaliers entre les pays contractants. Ce désir exige une meilleure collaboration dans différents domaines et plus particulièrement dans celui de la sécurité.

Cette collaboration a été concrétisée par la mise en oeuvre du Système-Informatique-Schengen (S.I.S.), qui permet l'échange d'information policière et judiciaire entre les pays contractants. Un bureau dénommé Sirène est établi dans chaque pays. Il fait circuler et contrôle l'échange d'information.

3. Il est particulièrement intéressant de relever la balance des intérêts qu'opère le traité de Schengen entre la sécurité de la société d'une part et le respect des droits des citoyens d'autre part.

4. Le développement d'une procédure pratique de collaboration entre les différents services nationaux (principalement les services de police) a forcément permis l'évolution de la coordination du travail de ces services.

Ce traité a accéléré ou provoqué l'élaboration d'un arsenal de textes légaux. Le vote de la loi sur les armes et munitions, de la loi sur la fonction de police, de la loi sur la protection de la vie privée et de la loi sur le contrôle des services de police et de renseignements étaient la condition mise à la signature du traité.

La convention a été signée par le Benelux, La France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce.

L'initiative Schengen a été approuvée par la Commission de la CEE et est considérée comme un laboratoire de la Communauté Européenne, dans la mesure où la volonté de collaborer n'était pas évidente.

L'accord a été mis en application le 26 mars 1995 entre les pays précités, excepté l'Italie et la Grèce.

5. La convention de Schengen cite les services de renseignements à une reprise. L'article 99 §3 mentionne la surveillance discrète et le contrôle spécifique (en général par un service de police) à la requête des services compétents pour la Sûreté de l'Etat. Le signalement d'une personne exige une procédure exceptionnelle : la consultation préalable des services de renseignements d'autres pays de la zone Schengen.

En outre, il est prévu que la Sûreté de l'Etat ne peut consulter le fichier que dans cette seule hypothèse.

Le rôle des services de renseignements des pays concernés est donc marginal dans cette convention et les services gardent, jusqu'à nouvel ordre leurs procédures particulières, plus informelles, d'échange d'informations.

Grâce à cette convention, la collaboration entre les services de police des pays concernés, est sanctionnée par une loi.

Le Comité estime que tel devrait être également le cas pour les services de renseignements.

CHAPITRE 5 : CONGRES - VARSOVIE

Participation à la conférence "Security Services in Civil Society : Oversight and accountability"; Varsovie, Pologne du 30 juin au 2 juillet 1995.

Les principaux organisateurs étaient :

- Center for National Security Studies
- Helsinki Foundation for Human Rights
- The Foundation for a Civil Society - Project on Justice in Times of Transition.

L'objectif de cette conférence était de rassembler des parlementaires, des représentants de services de renseignements et de sécurité, ainsi que des organisations non gouvernementales, surtout celles qui s'occupent des droits de l'Homme, afin d'examiner le rôle des services de renseignements dans une société démocratique. L'accent fut mis sur l'organisation du contrôle de ces services. Des représentants d'Europe centrale, orientale et occidentale, ainsi que des Etats-Unis ont pris part à cette conférence afin d'échanger leurs expériences.

On y a discuté des mécanismes légaux ainsi que des aspects pratiques du contrôle. Les modèles occidentaux - leurs succès et leurs lacunes - furent comparés avec les besoins existant et les législations en vigueur ou en cours d'élaboration en Europe Centrale et Orientale.

Le Center for National Security Studies est une organisation non gouvernementale fondée en 1974 pour contrôler le FBI et la CIA. Cette organisation a étudié non seulement la responsabilité et les missions de ces services - y compris la notion de secret d'Etat -, mais aussi le contrôle que le Parlement a organisé sur ceux-ci en vue d'éviter que les libertés individuelles des américains ne soient violées. Son succès le plus important consiste en une prise de conscience croissante du fait que l'on peut rencontrer les préoccupations de sécurité nationale sans pour cela limiter les libertés individuelles ou l'accès aux tribunaux. Certains de ses points de vue ont été traduits en lois, ainsi par exemple : la communication obligatoire au Congrès des "covert actions", la procédure à suivre pour utiliser des données classifiées en matière judiciaire, l'abandon des motifs idéologiques pour refuser un permis d'immigration.

La Foundation for a Civil Society - The Project on Justice in Times of Transition - a été fondée en janvier 1990. Cette fondation est une organisation non gouvernementale, indépendante et non commerciale. Elle soutient des projets pour renforcer les forces démocratiques, principalement dans les républiques Tchèque et Slovaque.

En 1991, à la demande pressante du président Václav Havel, la fondation a inauguré "The Project on Justice in Times of Transition". Il s'agit d'une initiative qui a pour objectif d'appuyer les efforts des pays d'Europe centrale et orientale ainsi que ceux de l'ancienne U.R.S.S. pour passer d'un système communiste à un système démocratique.

La section polonaise de l'Helsinki Foundation for Human Rights trouve son origine dans un groupe d'intellectuels fondé en 1982. C'était alors une organisation interdite. Elle a publié son premier rapport en 1983 et l'a fait parvenir clandestinement en Occident. Elle s'est progressivement constituée en réseau dans toute la Pologne. Cette commission a été reconnue officiellement en 1989 et est alors devenue la section polonaise de l'Helsinki Foundation for Human Rights.

Les participants à la conférence provenaient de :

Albanie, Biélorussie, Bulgarie, République Tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Pologne, Roumanie, Russie, République Slovaque, Ukraine, Pays Bas, Suède, Etats- Unis et Belgique.

Vu l'étendue du programme, le nombre d'intervenants et la richesse des débats, il ne peut être fait mention ici que des idées essentielles.

Ce qui marque le plus ceux qui ont vécu sous le communisme :

- La population reste traumatisée par le passé, même après la chute du mur de Berlin; les initiatives législatives ne suffisent pas pour faire changer l'opinion des gens sur les services de renseignements. La transformation des anciennes structures répressives en nouveaux services de renseignements respectueux de la loi et des droits des personnes sera un processus long et complexe.
- Il y a nécessité d'une définition claire de la notion de sûreté nationale pour être à la fois la base d'une formulation des menaces et celle des activités des services de renseignements.
- Il est aussi nécessaire de définir le cadre légal dans lequel opèrent les services de renseignements. Il faut ainsi déterminer :
 - l'étendue de leur responsabilité et les limites de leurs compétences;
 - les mécanismes de contrôle;
 - les procédures légales selon lesquelles les plaintes seront instruites en cas de violation de certains droits;
 - comment découvrir de pareilles violations.

Les commissions de contrôle mises en place par le parlement sont un des moyens les plus importants pour parvenir à ces objectifs; ces commissions ont un statut spécial qui permet à leurs membres d'avoir accès aux structures des services sans que la confidentialité ou le secret des opérations ne soit mis en péril.

- L'amélioration de la législation concernant les secrets officiels et l'accès à l'information est très importante pour maintenir la balance entre les libertés et les limitations qui peuvent y être apportées pour des raisons de sécurité.
- L'idéal serait que les activités des services de renseignements et la politique restent séparées. Mais on constate encore que dans les pays où vivent des minorités ethniques, celles-ci sont considérées comme des menaces. On peut en déduire clairement que l'absence d'immixtion des services de renseignements dans la politique est un critère pour la démocratie. La presse et les organisations non gouvernementales spécialisées dans les droits de l'Homme peuvent ici jouer un rôle important.

Dans la plupart des pays d'Europe de l'est, la réorganisation des services n'est pas encore achevée; le contrôle parlementaire est en cours d'élaboration.

De nombreux pays sont confrontés à un dilemme : celui de maintenir ou non en service les anciens agents formés par le KGB, ou bien de faire appel à des éléments nouveaux, plus concernés par la démocratie mais qui manquent peut-être d'expérience professionnelle.

La destruction ou non de données recueillies par les services de renseignements sous le régime communiste pose un problème énorme. On craint en effet qu'une utilisation abusive de ces données fasse échouer le régime démocratique encore fragile.

Un contrôle bien organisé sur les services de renseignements n'est pas seulement vu comme une garantie pour les droits individuels de citoyens; il est aussi considéré comme un moyen de protéger la paix dans la société.

"If the individual rights are not respected, the government is not controlled and peace is in danger"

Le modèle occidental.

Il est généralement admis que les services de renseignements et de sécurité ont connu une évolution importante au cours de ces dernières années.

- L'apport des analystes devient de plus en plus important. Ils ne se limitent pas aux renseignements obtenus par les membres de leurs services; ils font aussi un usage fructueux des sources ouvertes.
- Les moyens techniques - surtout ceux développés pendant la guerre froide - sont devenus une source importante d'informations.
- A la suite de l'évolution politique de ces dernières années, on en arrive progressivement à une collaboration ou à des accords entre services qui se considéraient auparavant comme des ennemis. Ces services se découvrent des ennemis communs : la drogue, le crime organisé, le terrorisme, le trafic d'armes, etc...
Par ailleurs, ils se surveillent toujours l'un l'autre en ce qui concerne l'évolution économique, militaire et politique.
- Les services de renseignements sont nécessaires pour la protection de la société mais ils n'ont pas de problème à devoir respecter la Constitution et les lois dans l'exercice de leurs activités. Les services de renseignements peuvent parfaitement bien exécuter leurs tâches sous le contrôle du Parlement, mais à la condition que la protection des sources soit garantie de manière absolue.

Aux Pays Bas et aux Etats Unis, certaines opérations, mêmes délicates, sont discutées au préalable avec les commissions de contrôle. Cela exige un strict respect du secret. Certains services de renseignements considèrent que cela les renforce puisque la responsabilité des opérations est partagée en cas de difficultés.

Les participants à la conférence ont manifesté beaucoup d'intérêt pour les modèles de contrôle appliqués aux Etats Unis, aux Pays Bas et en Belgique. Les représentants du Comité R ont ainsi été invités à participer à un groupe de discussion.

Beaucoup de questions leur ont été posées sur :

- l'efficacité du contrôle organisé par le Parlement. On voulait savoir si le contrôle n'était pas un prolongement politique du gouvernement. Il fut invoqué que puisque le gouvernement doit avoir le soutien d'une majorité parlementaire, il se pourrait que les membres choisis par ce parlement pour faire partie de l'organe de contrôle soient enclins à approuver les décisions du gouvernement. Les intervenants voulaient ainsi savoir si l'opposition était représentée dans l'organe de contrôle et quel était son apport.
La "collégialité" d'un tel Comité était un principe important.
- la façon dont un Comité pouvait savoir ou vérifier que les services de renseignements lui avaient transmis une information complète et correcte. Les représentants du Comité R ont eu l'impression que le système belge, avec entre autres son service d'enquêtes, intéressait les autres intervenants.
- ce qui se passait quand le Comité découvrait que des membres de services de renseignements avaient commis des infractions à la loi.
- la manière dont la collaboration se passait avec le Parlement, les personnes pouvant faire appel au Comité, la protection des sources.

Conclusion.

Les participants partageaient tous une même conviction ainsi résumée :

"The protection and promotion of the human rights and fundamental freedoms and the strengthening of democratic institutions continue to be a vital basis for our comprehensive security ... "

Document Helsinki, 1992.

Pour atteindre ce but, il y avait unanimité sur l'idée que les objectifs et les méthodes des services de renseignements et de sécurité devaient être décrits de la manière la plus claire possible.

TITRE V : EVOLUTION DU COMITE

CHAPITRE 1 : LE FONCTIONNEMENT DU COMITE

1. LA PERIODE TRANSITOIRE

Après la démission du président Monsieur MINE le Comité a poursuivi normalement ses activités.

Le rapport d'activités a pu être établi à temps et a été adressé aux autorités compétentes. La contribution du personnel administratif à ce sujet a été très importante.

Le vice-président a assuré la présidence du Comité jusqu'au 1er décembre 1994, date de l'installation de la nouvelle présidente, Madame PAULUS de CHATELET.

Il a veillé à ce que le bon fonctionnement du Comité soit poursuivi.

C'est ainsi que le Comité, représenté par son vice-président ou par l'un ou l'autre de ses membres a été invité à participer aux réunions de la Commission spéciale d'accompagnement des comités de contrôle.

Tous les membres du Comité ont été informés des décisions intervenues.

La demande, accordée, d'un ajustement pour le budget 1994 a permis de poursuivre l'organisation technique de l'administration du Comité.

Sur le plan opérationnel, une demande d'accès au registre national a été introduite. Il a également été envisagé l'accès à différentes banques de données extérieures (Bistel, Internet, etc...) avec préservation des normes de sécurité.

Sur le plan administratif, les Comités P et R se sont préoccupés ensemble de la manière dont leurs membres ainsi que les membres de leur personnel étaient assurés contre les risques liés aux accidents du travail. Les Comités ont souscrit à leurs frais une assurance auprès d'une compagnie d'assurance agréée.

Il est apparu en effet que seul un arrêté royal, délibéré en Conseil des Ministres, pouvait rendre le régime des agents de l'Etat institué par la loi du 3 juillet 1967 applicable à l'ensemble des membres et du personnel des Comités, y compris les membres de leurs services d'enquêtes. Une application de ce régime aux comités représenterait pour ceux-ci un avantage budgétaire évident.

C'est pourquoi, en accord avec Messieurs les Présidents des assemblées législatives fédérales, les Comités P et R ont proposé au Ministre de l'Intérieur d'introduire un projet d'arrêté royal auprès du Conseil des Ministres rendant applicable la loi du 3 juillet 1967 à l'ensemble des membres et du personnel de ces organismes.

Ce projet d'arrêté royal a été approuvé par le Conseil des Ministres le 10 novembre 1994.

Par ailleurs, durant ces 6 mois, la principale mission du Comité a été de dresser, en concertation avec le Service d'enquêtes, son planning 1994-1995.

Les principaux axes envisagés et développés plus en détail dans le présent rapport furent :

- l'étude des lois existantes, arrêtés royaux relatifs aux aspects les plus importants concernant le fonctionnement des services de renseignements;
- la description comparative et la traduction de plusieurs législations étrangères sur les services de renseignements pour se préparer à donner un avis sur la future loi sur les services de renseignements;
- la prise de contacts avec certains services de renseignements étrangers (Canada, Allemagne, Pays-Bas, etc...) afin d'essayer d'aboutir à un échange d'idées et d'expériences;
- l'organisation de réunions et de briefings notamment avec les membres de la Commission de la vie privée.

D'autre part, en concertation avec son service d'enquêtes, le Comité a ouvert plusieurs enquêtes de contrôle portant entr'autres sur:

- la protection des personnalités (VIP);
- la problématique des informateurs;
- les problèmes des sectes;
- la destruction des dossiers (archives) des services de renseignements.

Conformément au règlement d'ordre intérieur, le suivi de ces enquêtes de contrôle a toujours, été assuré par deux membres du Comité.

Les autres tâches (informatiques, sécurité du bâtiment, etc...) ont été réparties entre les membres du Comité.

Durant ces 6 mois, le but du Comité a été d'assurer son fonctionnement (budget, réorganisation) et de garantir, par son planning, la continuité de la mission de contrôle tout en laissant l'espace suffisant pour un éventuel apport du Président.

2. LA MODIFICATION DE LA COMPOSITION DU COMITE

En 1994 et début 1995, la composition du Comité a été modifiée. La fonction de Vice-Président suppléant occupée par M. HERMAN, commissaire de police, chef de corps de la commune Forest, est devenue vacante de par sa nomination, par le Comité, comme Chef du service d'enquêtes - ce qui a déjà été mentionné dans le rapport annuel précédent.

Le 9 juin 1994, le Sénat a nommé Monsieur Lode VAN OTRIVE, Professeur à la K.U.L., en qualité de Vice-Président suppléant.

Par lettre du 4 juillet 1994 adressée au Sénat, le Président Monsieur Jean-Yves MINE a présenté sa démission.

Son suppléant, Monsieur Daniel PLAS, nommé le 19 mai 1993 par le Sénat en même temps que les autres membres effectifs, a préféré renoncer au mandat vacant de président. En réunion plénière du 11 octobre 1994 le Sénat a pris acte de la démission de ces deux membres.

Le Sénat a donc fait appel aux candidatures pour achever les mandats de président effectif et de suppléant.

Depuis le départ de Monsieur Mine, la présidence a été exercée par Monsieur Raymond DECOUX, Vice-Président du Comité.

Lors de la réunion du 24 novembre 1994, le Sénat a nommé Madame Véronique PAULUS de

CHATELET, Présidente du Tribunal de Première Instance à Nivelles, comme membre et l'a désignée le 1er décembre 1994 en qualité de Présidente du Comité en vue de poursuivre le mandat débuté le 19 mai 1993 pour une durée de sept ans.

La prestation de serment a eu lieu le même jour entre les mains du Président du Sénat.

Le procès-verbal de cette prestation de serment a été établi par Monsieur Swaelen et par le Greffier, Monsieur Nys.

Le 19 janvier 1995 Monsieur Jean-Claude DELEPIERE, substitut du Procureur du Roi à Bruxelles, a été nommé comme Président suppléant.

La composition du Comité au 31 août 1995 est la suivante :

- présidente : Mme V. Paulus de Châtelet (suppléant : monsieur J.-C. Delepière);
- vice-président : M. R. Decoux (suppléant : M. L. Van Outrive);
- membre : M. G. Collignon (suppléant : M. J.-L. Prignon);
- membre : Mme D. Cailloux (suppléant : Mme K. Bouve);
- membre : M. G. Vande Walle (suppléant : M. C. Jonet);

3. LES REUNIONS DU COMITE

Le règlement d'ordre intérieur prévoit que le Comité tient des réunions en présence de trois de ses membres au minimum et du greffier, en vue de discuter de l'accomplissement de ses missions.

En règle générale, lors de ces réunions, tous les membres du Comité ont été présents. Le chef du service d'enquêtes ou le comptable ont été priés d'assister aux réunions à l'occasion de l'évocation de problèmes particuliers.

A partir du 30 juin 1994, date finale du rapport annuel précédent, jusqu'au 31 août 1995, 75 réunions ont été tenues; pour chacune d'elles un procès-verbal a été rédigé.

L'attention du Comité s'est portée au fil des mois plus particulièrement aux études et aux enquêtes relatives aux services de renseignements, par rapport aux problèmes de fonctionnement du Comité.

Cette évolution est logique étant donné que le Comité, en tant que nouvel organisme, a dans le courant de sa première année d'existence, consacré la plus grande partie de ses activités à son assise logistique et à l'engagement de son personnel.

Dès que le Service d'enquêtes est devenu opérationnel, le temps des réunions devait être prioritairement occupé par l'examen des enquêtes et des études de contrôle.

Chaque enquête est menée, en général, par deux membres du Comité, avec le Service d'enquêtes. Lors du déroulement des enquêtes, des contacts ont été pris avec les services de renseignements. Ces contacts ne sont pas considérés comme des réunions, car aucune décision de principe ne pouvait y être prise.

4. LES REUNIONS AVEC LE COMITE PERMANENT P.

Les Comités permanents se sont réunis à cinq reprises depuis que le rapport annuel a été transmis aux Présidents de la Chambre des Représentants et du Sénat.

Dans le cadre des divers points examinés, les Comités ont décidé de demander la modification du texte des articles 16 et 40 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements. En effet, la terminologie utilisée dans une des deux langues ne correspond pas à la terminologie utilisée dans l'autre langue et est en outre inadéquate.

Afin d'assurer une formation adaptée aux besoins des institutions, les Comités ont pris les contacts nécessaires et utiles auprès de la "Direction générale Sélection et formation" du Ministère de la Fonction publique.

Les Comités se sont ensuite intéressés à développer un centre de documentation commun permettant la consultation facile et rapide d'ouvrages de référence. La valeur de cette bibliothèque est d'autant plus importante, qu'elle a été enrichie par la connexion permettant l'accès à une série de banques de données spécifiques ou générales.

La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel est normalement d'application pour les Comités permanents.

Cette loi a été analysée afin que les deux Comités fonctionnent efficacement, tant ensemble que séparément.

Cette analyse montre qu'une adaptation de la loi, plus précisément des articles 3 et 13, est nécessaire. C'est dans ce cadre qu'un projet a été soumis au Ministre de la Justice.

Un arrêté royal est également nécessaire pour régler la situation spécifique du Comité permanent P.

Des discussions à ce propos sont tenues avec la Commission sur la protection de la vie privée.

Enfin, les Comités ont pris des mesures relatives à la sélection et à l'engagement du personnel devant remplacer, à dater du 1^{er} avril 1995, le service d'accueil et de téléphonie de l'ensemble du bâtiment assuré jusqu'à cette date par la police militaire.

CHAPITRE 2 : PERSONNEL ET INFRASTRUCTURE

1. RECRUTEMENT DU PERSONNEL

L'effectif du personnel du Service d'enquêtes a également connu des modifications depuis le rapport d'activités précédent. Monsieur Herman qui a été détaché de sa fonction de commissaire en chef de la police de Forest en qualité de chef du service d'enquêtes a donné sa démission de la fonction exercée au sein du Comité le 15 juillet 1995, et est donc retourné à la police de Forest. La fonction quittée par M. Herman est actuellement exercée par l'adjoint du chef du service d'enquêtes.

Le service est composé d'un chef de service et de quatre membres dont un chef de service adjoint. L'augmentation de ce cadre a été refusée par la Commission de la Comptabilité de la Chambre des Représentants.

Eu égard à la nature des enquêtes qui nécessitent des études approfondies et de longues durées, ce cadre est insuffisant pour traiter simultanément toutes les enquêtes en cours.

En ce qui concerne le personnel administratif et logistique, la Commission précitée a limité le nombre de fonctions statutaires à 5 unités. Au cours de l'année qui vient de s'écouler le recrutement temporaire de deux membres du personnel a été autorisé.

La Chambre des Représentants a décidé le 30 mars 1995 qu'outre les cinq membres du personnel statutaire, un agent temporaire et un militaire (en application de la loi du 20 mai 1994) ou un agent de sécurité du Parlement pouvaient être engagés.

Cette dernière décision devait être prise en raison du retrait des membres de la Police militaire qui étaient chargés de l'accueil et de la sécurité.

Depuis le précédent rapport d'activités le Comité a, conformément aux restrictions édictées par la Commission de la comptabilité du Parlement, mis fin à un détachement et n'a pas renouvelé un contrat à durée déterminée d'une employée.

Le cadre du personnel actuel est pour le moment le suivant :

- un comptable statutaire;
- une secrétaire statutaire;
- une employée stagiaire-statutaire, actuellement détachée au Service d'Enquêtes;
- une employée détachée; (Min. de la Justice)
- un chauffeur messenger détaché (Min. de la Défense Nat.)
- une téléphoniste sur base contractuelle;
- un militaire pour l'accueil et la sécurité (procédure de recrutement en cours)

Ce cadre est suffisant, étant entendu que, comme il est indiqué dans le rapport annuel précédent, les membres du Comité consacrent une part importante de leurs activités à du travail administratif, en particulier à la documentation et à la traduction sans en avoir la formation.

En plus, lors de l'engagement des membres du personnel, le Comité attache beaucoup d'importance à leur flexibilité fonctionnelle.

Cela n'empêche pas que certaines tâches administratives et logistiques ont du être sous-traitées.

Vu ce qui précède, le Comité demande, de nouveau, l'autorisation de prévoir une fonction supplémentaire de niveau 1 c.-à-d. documentaliste traducteur.

2. DOCUMENTATION - INFORMATIQUE - CLASSEMENT

Pour un Comité actif dans le domaine du renseignement, il est essentiel de disposer de moyens d'information.

Il n'est pas nécessaire d'installer un réseau informatique en parallèle avec les services de renseignements, mais le Comité doit pouvoir disposer largement de données pour exercer ses missions.

Cette information peut être divisée en quatre catégories (non limitatives) :

- les documents qui concernent son propre fonctionnement et sa logistique;
- les textes juridiques qui sont applicables aux services de renseignements;
- les documents qui émanent des services de renseignements et qui sont le résultat de l'ouverture d'enquêtes;
- le fait de suivre l'actualité.

La grande majorité de la documentation provient donc de sources ouvertes (journaux, etc ...) et non pas de documents de nature confidentielle. D'autres textes nécessitent une protection particulière.

Depuis le début des activités du Comité, il était évident que ce flux d'information ne serait pas facile à gérer, tenant compte des limitations budgétaires relatives à l'engagement de personnel. C'est la raison pour laquelle le Comité estime que l'engagement d'un documentaliste traducteur ne constitue pas un luxe superfétatoire.

Même dans un cadre complet en personnel, il n'est plus possible à l'heure actuelle de procéder à un classement manuel. C'est la raison pour laquelle le Comité cherche, alors qu'il se trouve dans une phase de commencement et qu'il n'est pas encore noyé par le papier, une solution conciliant la sécurité et une consultation aisée.

Dans un premier temps, le Comité a opté pour un système de référence informatisé avec consultation manuelle. Au cours de cette année, il est apparu qu'un système de scannage était le plus approprié. A terme, et pour répartir les dépenses sur plusieurs exercices budgétaires, ce système pourrait être couplé avec le réseau existant au Comité.

Le Comité négocie actuellement un leasing au sujet d'un tel système de scanning.

En outre, le Comité a fait le nécessaire pour se raccorder à un certain nombre de banques de données qui sont utiles ou indispensables à la poursuite de ses activités (Bistel, registre national, banques de données policières, etc ...).

A chaque investissement le Comité se concerte pour vérifier si l'acquisition correspond aux besoins, est rentable et si elle ne fait pas double emploi avec d'autres supports informatiques. Il procède alors à une étude de marché au cours de laquelle il examine la conformité du système avec les

règles élémentaires de sécurité.

3. UTILISATION DES ARMES PAR LES MEMBRES DU SERVICE D'ENQUETES

Dès l'installation du Service d'enquêtes du Comité R, la question s'est posée d'équiper éventuellement les intéressés (ayant de la qualité d'O.P.J.) d'un armement individuel.

Il a été convenu que les enquêteurs exerceront leurs missions sans armes et qu'ils n'en porteront qu'exceptionnellement, pour assumer des missions spéciales, à déterminer par le Chef du Service d'enquêtes.

A cet effet, il a été nécessaire d'étendre l'A.R. du 12/8/1991 relatif à la détention et au port d'armes par les services de l'autorité ou de la force publique, aux Chefs et Membres des services d'enquêtes des Comités "P" et "R". (A.R. du 31/3/1995 - M.B. 13/4/1995)

Le Comité est en mesure d'assumer la responsabilité du respect de la législation applicable en la matière.

4. L'ACCES AU REGISTRE NATIONAL EN CE QUI CONCERNE LE COMITE R ET LE SERVICE D'ENQUÊTES

La nécessité d'avoir accès au Registre National découle de la loi organique sur le contrôle des services de police et de renseignements du 18 juillet 1991. Le Comité R a contacté les autorités compétentes afin d'obtenir cet accès.

La loi organique sur le contrôle des services de police et de renseignements du 18 juillet 1991 contient plusieurs garanties relatives à la protection de la vie privée des personnes. Le Comité se réfère à ce sujet aux articles 36, 37, 40 et 64 de la loi. Le Comité permanent R a, à ce sujet, arrêté plusieurs dispositions dans son Règlement d'Ordre Intérieur, devant garantir tant le secret de certaines données que la protection de la vie privée des personnes. Il est fait référence aux articles 61, 66 et 73 de ce règlement.

L'accès au Registre National est très important pour le Comité et pour son service d'enquêtes. Le Comité R espère que ce problème évoluera rapidement de manière favorable.

CHAPITRE 3 : LES MOYENS FINANCIERS

Le financement du fonctionnement du Comité se réalise grâce à une dotation. Le Comité propose annuellement un projet de budget à la Chambre et au Sénat. La réunion plénière approuve le budget en tenant compte de l'avis et des modifications éventuelles de la Commission de la Comptabilité de la Chambre. Cette Commission ne doit pas être confondue avec les Commissions d'accompagnement de la Chambre et du Sénat des Comités.

En 1994, partant d'un budget de 60.000.000 F, une dotation de 67.698.590 F (avec report du solde de l'exercice 1993) a été accordée. Les dépenses de cette année se sont élevées à 48.711.379 F, en tenant compte de diverses recettes, il reste un boni de 19.141.212 F. Après approbation des dépenses, cette somme a été versé à la Trésorerie dans le courant du mois d'avril 1995.

Les raisons de ce boni sont doubles. Outre une gestion économe des moyens financiers, les crédits de fonctionnement, calculés sur base d'un exercice complet, ont été entamés notamment au mois de juin 1994 date à laquelle le Service d'enquêtes est entré en service.

Les 7 juillet et 29 septembre 1994, la demande d'un transfert interne au budget a été accordé. Ce déplacement était principalement nécessaire pour les dépenses concernant l'informatique.

Le 29 septembre 1994, une proposition budgétaire de 75.425.000 F a été introduite. Après la clôture de l'exercice 1994, la Chambre a approuvé ce crédit dans sa totalité, moyennant quelques ajustements et restrictions internes (cfr. personnel).

En même temps que l'approbation précitée, le Comité a été autorisé suite au départ de la Police militaire (voir ci-dessus) à couvrir les coûts salariaux qui en résultaient.

Comme le boni de 1994 le montre, les moyens alloués sont suffisants, compte tenu du cadre du personnel imposé, ce qui permet au Comité d'assurer ses besoins.

On remarque qu'une partie considérable de la dotation (\pm 36,9% du budget) est reversée, directement ou indirectement, à l'Etat.

Outre les dépenses fixes, une marge budgétaire raisonnable doit être prévue eu égard à l'incertitude des dépenses futures en ce qui concerne notamment les frais relatifs aux enquêtes. En plus, le crédit pour les dépenses imprévues (dans le sens large du mot) doit être maintenu.

Ainsi, on peut éviter de solliciter plusieurs transferts budgétaires qui nécessitent une longue procédure. Il va de soi que l'appel à cette réserve peut se faire uniquement en respectant les principes d'une comptabilité correcte. L'année 1994 prouve que le Comité a utilisé ce crédit dans des cas exceptionnels (c.-à-d. 40.000 F ou 3,3% du montant de cet article).

Se référant au chapitre précédent, le Comité est d'avis qu'une extension limitée du cadre du personnel, c.-à-d. un administratif (documentaliste - traducteur) et un enquêteur, se justifie.

Année budgétaire	Crédit sollicité	Crédit approuvé	Dépenses effectuées	Boni

²⁵ Recettes y compris (intérêts et autres)

1994	67.698.590 F	67.698.590 F	48.711.379 F	19.141.212 F ²⁵
1995	75.425.000 F	75.425.000 F	32.096.093 (31.08.1995)	