

## INTERVIEW

## CONTRÔLE DEMOCRATIQUE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

Rencontre avec Jean-Claude Delepière, président démissionnaire du Comité permanent de contrôle des services de renseignements

L'entretien qui suit s'est déroulé fin janvier. L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, en abrégé OCAM, qui reste à créer, est une des priorités de l'agenda politique (cf. encadré). La collaboration entre les services de police et de renseignements y retient une attention toute particulière. Le contrôle de ce nouvel organe sera assuré par le Comité permanent de contrôle des services de police et par le Comité permanent de contrôle des services de renseignements. Les lecteurs connaissent bien le Comité permanent P, mais quelles sont les missions du Comité permanent R? La rédaction du Journal de la police & l'Officier de police a estimé qu'il était temps de rencontrer le président sortant de ce Comité, le substitut du procureur général Jean-Claude Delepière.

**Delepière:** "Le Comité permanent R a été créé au début des années 90. En tant qu'organe de contrôle parlementaire devant exercer un contrôle sur nos deux services de renseignements, il était unique en son genre (cf. encadré). Seul le Canada nous avait précédé. En instaurant un contrôle parlementaire – dans la prolongation du Plan de Pentecôte *nota bene* – le législateur a clairement fait savoir que les services de renseignements sont en premier lieu au service des citoyens. Un organe indépendant travaillant pour le pouvoir législatif et auquel le pouvoir exécutif rend compte, c'était *du jamais vu*. Tout comme le Comité permanent P qui contrôle les services de police, le Comité permanent R constitue le lien entre le monde des services de renseignements et le monde politique. Par ses recommandations, le Comité permanent R permet au pouvoir législatif d'exercer sa compétence de contrôle. Un bel exemple



en sont les lois récemment modifiées relatives à la classification et aux habilitations de sécurité d'une part et portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité d'autre part (*n.d.l.r.*: Loi du 3 mai 2005, *M.B.*, 27 mai 2005). Ces modifications législatives sont une conséquence directe des enquêtes du Comité permanent R. Nous avons en effet pu constater que les services de renseignements effectuaient de nombreux *screening* sans base légale (suffisante) et sans que personne ne dispose d'aucun recours. C'est maintenant rectifié."

## RECOMMANDATIONS IMPORTANTES

### En théorie, ce contrôle semble très au point, mais qu'en est-il dans la pratique?

**Delepière:** "Cette formule n'est certainement pas une solution de facilité. Il arrive que le système se grippe en raison de la prudence politique. Il existe toujours des tensions, mais le contrôle des services de renseignements ne peut toutefois intervenir en dehors du contexte politique. Le Comité permanent R constitue donc le point de convergence de nombreux intérêts." (*n.d.l.r.*: *Le fait que le travail du Comité permanent R peut créer des tensions politiques est démontré par son récent rapport sur l'affaire EPSI qui a été discuté au Sénat peu après la réalisation de la présente interview. L'enquête décrivait la manière dont la Sûreté de l'Etat avait traité un dossier de livraison de matériels de haute technologie à l'Iran. L'administrateur général de la Sûreté de l'Etat a démissionné juste avant la dis-*

## LE COMITÉ PERMANENT R

### Commissions parlementaires

Dans les années 80, le fonctionnement des services de police et de renseignements a plus d'une fois fait l'objet de critiques. Plusieurs commissions d'enquête parlementaires ont été créées à cette période. Chacune de ces commissions a mis en évidence l'existence d'importants dysfonctionnements dans le contrôle des services de police et de renseignements. "*Het is duidelijk gebleken dat de werking van de inlichtingendiensten op dit ogenblik niet voldoet. Om hieraan te verhelpen moeten enerzijds hun opdrachten en bevoegdheden wettelijk nauwkeurig worden omschreven en anderzijds onderworpen worden aan een extern toezichtsorgaan*"', a-t-il été dit pendant les travaux parlementaires. Un contrôle parlementaire du fonctionnement tant du service civil de renseignement (Sûreté de l'Etat) que du service militaire de renseignement (Service général du Renseignement et de la Sécurité) s'imposait: la création du Comité permanent R était un fait. Une bonne chose d'après Delepière, mais quelque peu étrange: "On ne peut certainement pas se défaire de l'impression que, lors de l'élaboration de ce cadre en 1991, on a opéré de façon illogique. Selon les règles de la logique, il aurait d'abord fallu aborder l'organisation du service de renseignements même. Il a fallu attendre 1998 pour cela."

*cussion de ce dossier au Sénat).*

### Vous travaillez pour le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif

### Contrôle externe

Une double tâche a été confiée au Comité permanent R: d'une part, veiller par des enquêtes au respect des droits fondamentaux conférés aux personnes par la Constitution et la loi (légitimité) et d'autre part, veiller à l'efficacité des services de renseignements (efficacité).

Le Comité permanent R (le président Jean-Claude Delepière et les conseillers Walter De Smedt et Gerald Vande Walle) est assisté dans cette tâche par un Service Enquêtes (qui est actuellement composé de cinq personnes) et un staff administratif.

En 1998, le Comité permanent R a également été désigné comme organe de recours en ce qui concerne les habilitations de sécurité. Cette tâche est depuis peu dévolue à un collège de trois magistrats: le président du Comité permanent P, le président de la Commission de la protection de la vie privée et le président du Comité permanent R. Ce collège se prononce également sur la délivrance ou non des attestations de sécurité et des avis de sécurité instaurée par la loi du 3 mai 2005.

### Contact

Le Comité permanent de contrôle des services de renseignements est installé rue de la Loi 52 à 1040 Bruxelles (tél. 02/286.28.11 ou [info@comiteri.be](mailto:info@comiteri.be)).

### vous rend des comptes. Quel rapport le Comité permanent R entretient-il avec le pouvoir judiciaire?


## NOTE

1 Parl. Stukken, Kamer, 130518, zitting 1990-91, p. 2.



# undercover

175 jaar Veiligheid van de Staat  
175 ans de la Sûreté de l'Etat

VAST COMITE VAN  
TOEZICHT OP DE  
INLICHTINGDIENSTEN

COMITE PERMANENT  
DE CONTROLE DES SERVICES  
DE RENSEIGNEMENTS

**Delepière:** "Les membres de notre Service Enquêtes ont la qualité d'officier de police judiciaire. Cela signifie qu'ils participent aux enquêtes judiciaires lorsque des membres de services de renseignements sont impliqués dans des faits punissables. Le nombre de dossiers judiciaires traités est toutefois sans commune mesure avec celui du Service Enquêtes du Comité permanent P. L'explication est évidente: il arrive très rarement que des citoyens sachent que les services de renseignements s'intéressent à leurs faits et gestes."

**Le Comité intervient d'initiative, agit sur demande du parlement ou sur demande du ministre de tutelle compétent (le ministre de la Justice ou le ministre de la Défense nationale)...**

**Delepière:** "Une statistique récente a montré que – répartie sur dix ans – la grande majorité des enquêtes a été ouverte à l'initiative du Comité permanent R. Quelque 18% des enquêtes de contrôle ont eu lieu sur initiative parlementaire, généralement à la demande de notre commission d'accompagnement au Sénat<sup>2</sup>. La commission du Sénat nous a ainsi demandé récemment d'ouvrir une enquête sur l'existence possible de prisons secrètes américaines et sur l'utilisation d'aéroports belges pour des vols CIA et sur la question de savoir si la Sûreté de l'Etat ou la Sécurité militaire était au courant. Un autre exemple – plus ancien – est l'enquête dans le cadre du réseau d'espionnage international Echelon. Ces thèmes sont générale-

ment tributaires de l'actualité."

**La collaboration entre les services de police et de renseignements est également un sujet d'actualité. Il n'est plus possible de l'ignorer dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme. Mais certains disent que c'est justement dans cette lutte contre le terrorisme que la police se confond avec les services de renseignements avec des compétences exécutives – contrairement à ce dernier. Quelle est selon vous la différence entre la fonction de police et la fonction de renseignements?**

**Delepière:** "Le travail de renseignements et le travail judiciaire ont, en tant que fonction, chacun leur propre mission et donc chacun leur raison d'exister. La fonction du travail de renseignements consiste à informer le pouvoir exécutif sur certaines menaces pouvant mettre en péril la pérennité de notre régime démocratique et constitutionnel, immédiatement ou à plus long terme. Les menaces auxquelles les services de renseignements doivent être attentifs sont décrites dans la loi organique de 1998<sup>3</sup>: espionnage, ingérence, extrémisme, prolifération, organisations sectaires nuisibles ainsi qu'organisations criminelles. Cette fonction diffère de la fonction judiciaire qui a pour objet la lutte contre le crime. On pourrait dire que là où les services de police protègent les citoyens et leurs biens contre des infractions ou des problèmes d'ordre public, les services de renseignements

visent plutôt la protection de la Nation. Les services de renseignements n'entreprennent donc pas d'action d'initiative; ils établissent des rapports pour le gouvernement, rapports pouvant contenir des avis concrets. Cela signifie notamment que le facteur temps ne se situe pas toujours dans l'immédiate en ce qui concerne le travail de renseignements, qui s'inscrit plutôt dans une vision à long terme. Mais il est clair que ni les services de renseignements ni les autorités judiciaires ne peuvent parvenir à réaliser totalement leurs propres objectifs, notamment en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, s'il subsiste des obstacles inutiles et des dysfonctionnements sur le plan de la communication."

**METHODES PARTICULIERES DE RECHERCHE**

**La circulation des informations ne semble pas être le seul point d'attention pour le Comité permanent R. Un problème récurrent ressort notamment du Rapport d'activités 2003: il y a un besoin urgent d'une loi sur les écoutes téléphoniques et d'une loi sur les 'méthodes particulières de renseignements'.**

**Delepière:** "Les compétences dont disposent les services de police ont été clairement définies et – surtout – fortement élargies ces dernières années. Les services de renseignements doivent s'appuyer sur une loi qui leur permet de recueillir des renseignements, mais qui décrit les méthodes admissibles avec trop peu de clarté. Ce choix revient

## NOTES

2 En entier, la Commission chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité. Madame Lizin (PS) (présidente), monsieur Vandenhove (SPA-SPIRIT), monsieur Wille (VLD), madame Defraigne (MR) et monsieur Vandenberghe (CD&V) siègent dans cette commission.

3 La loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998, M.B., 18 décembre 1998



évidemment à l'autorité politique. La mission légale du Comité permanent R se limite à formuler des recommandations. Le Comité plaide depuis des années pour que les méthodes soient réglementées. Une opération *undercover* réalisé par un agent de police ne diffère

en rien de celle réalisée par un membre d'un service de renseignements. Toutes deux ont pour objectif de recueillir des informations. Une telle réglementation nous permettra de satisfaire aux exigences du droit international et ne portera pas atteinte, contrairement à

ce que certains pensent, aux moyens et possibilités offertes aux services de renseignements. Au contraire. En outre, et c'est une bonne chose, les services de renseignements apportent de plus en plus leur contribution aux enquêtes judiciaires dans les affaires de terro-

## LE FUTUR ORGANE DE COORDINATION POUR L'ANALYSE DE LA MENACE OCAM

### Concertation structurelle

En Belgique, la lutte contre le terrorisme relève de la compétence de plusieurs services. Ils le sont tous pour leurs propres missions et avec leur propre responsabilité. Ces services se concertent structurellement de manière régulière et échangent des informations, également avec des partenaires internationaux. Le groupe interforce antiterroriste (GIA) avait été créé par le passé pour structurer cette concertation. Afin de pouvoir mieux accomplir ses missions de coordination et d'analyse et d'impliquer un éventail encore plus large de partenaires, tels que le service des douanes ou les affaires étrangères, le gouvernement a décidé d'élargir le GIA et de le transformer en OCAM, l'organe de coordination pour l'analyse de la menace. Le Comité permanent R s'était déjà prononcé en ce sens dès 1995 dans ses rapports annuels.

### Echange structuré d'informations

L'OCAM a pour tâche principale la coordination et a pour vocation d'être le carrefour entre les services existants. En effet, un des principaux éléments dans la lutte contre le terrorisme est un bon échange de renseignements entre les différents partenaires, une évaluation conjointe de la menace constitue la meilleure base d'une intervention commune. Attention, ce n'est nullement

un service opérationnel qui remplace les autres services de sécurité. L'OCAM a pour objectif de mettre en place un échange conséquent et structuré d'informations entre tous les partenaires impliqués dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme. D'autre part, sur la base de cet échange d'informations, l'OCAM doit aboutir à une analyse de la menace. L'OCAM recevra donc *obligatoirement* de toutes les instances concernées (la Sûreté de l'Etat, le service militaire de renseignement, les services de police, le parquet fédéral, le Centre de crise, mais aussi des partenaires moins traditionnels comme les Affaires étrangères, la Mobilité et les Transports, l'Office des étrangers) les renseignements pertinents et/ou les analyses qu'ils ont réalisés dans le cadre de leurs missions légales et qui seront alors traités dans une analyse finale et commune de la menace. Dans une première phase, ces analyses viseront la menace terroriste et extrémiste, mais on peut prévoir une extension à d'autres menaces. L'intention est de composer l'OCAM de spécialistes issus des services concernés qui traiteront les informations ensemble pour en faire une analyse commune de la menace. Cela constitue la valeur ajoutée de l'OCAM. Ces analyses peuvent être soit des analyses ponctuelles, soit des analyses stratégiques périodiques relatives à certains phénomènes. Ces analyses sont ensuite aussi transmises aux autorités et services concernés de sorte qu'ils aient la possibilité de (a) déterminer si des mesures précises doivent être prises, (b)

d'apprécier si les mesures déjà prises par les différents services sont adaptées à cette évaluation, (c) veiller à ce que ces mesures soient exécutées d'une manière coordonnée et intégrée.

### Contrôle

**Delepière:** "La proposition discutée au parlement confie également une mission au Comité permanent R. Pour le dire simplement, cela revient à ce qui suit. Toute enquête de contrôle menée en ce qui concerne le fonctionnement de l'OCAM ou en ce qui concerne les obligations d'autres services d'appui (et donc pas d'un service de police ou de renseignements), doit être exécutée conjointement par les Comités permanents R et P. Par ailleurs, le Comité permanent R traite les plaintes et dénonciations concernant le fonctionnement, l'intervention, le traitement ou l'absence de traiter des services de renseignements. Le contrôle est exercé par le Comité permanent P en ce qui concerne les services de police.

Il est remarquable qu'une sanction pénale soit prévue pour les personnes qui retiendraient intentionnellement et volontairement des informations et empêcheraient ainsi l'OCAM de remplir sa mission légale. Une obligation similaire existait déjà pour les services de police (*n.d.l.r. voir l'article 44/11 LFP et l'obligation de transmettre des informations à la Banque de données nationale générale.*)"



risme et d'extrémisme. Il faut aussi que des initiatives législatives soient prises à cet égard."

### **Ainsi que pour les écoutes téléphoniques par les services de renseignements?**

**Delepière:** "Notre pays sera prochainement le seul pays de l'Union européenne où les écoutes téléphoniques par le service de renseignements n'est pas possible. Il y a également plusieurs années que nous plaçons pour plus de clarté sur ce plan, mais le sujet est politiquement sensible: l'autorisation de procéder à des écoutes administratives donne lieu à des réticences. Ces réticences sont légitimes, mais ce n'est pas parce que l'autruche se met la tête dans le sable que le camion ne va pas l'écraser..."

Nous devons

pouvoir faire face à la réalité actuelle, exploiter les possibilités techniques et fixer un cadre législatif précis. Avec des directives claires et strictes, de multiples contrôles ainsi que des sanctions sévères pour ceux qui pensent ne pas devoir respecter scrupuleusement la réglementation. La loi permettant à notre service militaire de renseignements, le SGRS, de procéder à des écoutes de communications dans le cadre de ses missions a été votée en avril 2003. Le Comité permanent R exerce d'ores et déjà un contrôle sur ces interceptions de sécurité. Le Comité ne doit pas tout contrôler mais pourrait également assurer le contrôle des écoutes administratives éventuelles prescrites. Il fait idéalement partie d'un contexte de contrôle plus large: contrôle interne, contrôle par les autorités judiciaires et enfin le contrôle externe par le Comité permanent R.

**Autre chose maintenant. Les services de police et le monde judiciaire font régulièrement état de leurs succès et s'autolégitiment de cette manière. Mais qu'en est-il des services de renseignements? On entend si peu parler de leur contribution à la lutte contre une menace.**

**Delepière:** "C'est la particularité des services de renseignements de travailler dans l'ombre. Ils ne peuvent pas faire état de leurs réalisations. Si de bonnes analyses sont effectuées, si des informations pertinentes permettent de prendre les bonnes décisions sont adressées au bon destinataire ou bon moment, soit pour contrer une menace, soit pour permettre de pren-

« *S'il y a secret, il doit l'être avec une finalité noble* ».

dre les mesures préventives nécessaires, on n'en parle pas. Autrement dit, quand tout va bien, nous ne les (re)connaissons pas. Par contre, si ça tourne mal... Cela peut conduire à des frustrations chez les agents des services de renseignements. Par ailleurs, la culture du secret est une autre réalité. Le recueil de l'information ne peut pas être mis sur la place publique, mais inversement, il ne faut pas cultiver le culte du secret. Et il ne faut pas se leurrer, le secret peut servir à tout, même à masquer ce que l'on n'a pas fait.

Il importe de souligner que le Comité permanent R a aussi un rôle important à jouer à cet égard. En effet, le Comité rend compte à la Chambre des Représentants et au Sénat par le truchement de son rapport d'activités annuel (*n.d.l.r. voir in extenso*, [www.comiteri.be](http://www.comiteri.be)). Il ne s'agit pas

simplement d'un 'rapport d'activités' propre; il est plus que cela. Ce rapport esquisse également une image du fonctionnement du monde des renseignements. Cela permet souvent au Comité permanent R de faire *passer le bon message*, là où les services de renseignements n'y parviennent pas en raison d'autocensure et du politiquement correct. Ainsi par exemple dans le dossier du terrorisme islamique: sur la base des informations des services de renseignements, le Comité a osé se poser la question de savoir si la situation actuelle n'est pas beaucoup plus à risques que celle que le service de renseignements a communiquée dans ses analyses. Dans le même ordre d'idées, il est d'ailleurs recommandé – la loi en laisse la possibilité

– que les services de renseignements belges établissent également leur propre rapport annuel,

comme le font leurs collègues néerlandais et allemands, par exemple. Nous sommes parfois étonnés des déclarations poussées et très révélatrices que ces rapports contiennent. Ce qui prouve que l'on peut réellement communiquer. Un tel exercice représenterait une plus-value tant pour les services de renseignements que pour le Comité permanent R."

**Vous allez quitter prochainement la présidence du Comité permanent R pour pouvoir vous consacrer entièrement à la direction de la Cellule de traitement des informations financières, dans les couloirs de la cellule anti-blanchiment. Quel conseil donneriez-vous à votre successeur?**

**Delepière:** "L'adoption d'un texte législatif portant sur le contrôle d'une part, et sur les missions des services de



renseignement et de sécurité d'autre part a constitué une évolution importante. Nul besoin de le démontrer. Il a fallu bien réfléchir pour équilibrer deux intérêts à première vue contradictoire : le respect des droits fondamentaux des citoyens et le besoin de renseignements de l'Etat. Mais on peut toujours améliorer des choses. En ce qui concerne le cadre de fonctionnement général, je pense qu'il existe encore un grand gisement dans la collaboration avec le Comité permanent P. Le nouvel organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, constitué des présidents des Comités permanents R et P et de la Commission de la protection de la vie privée, pourra jouer un rôle de pionnier en la matière. Mais il y a également une nécessité de collabora-

tion plus étroite avec d'autres services, telle que par exemple, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Et si je peux me permettre de laisser un message à mon successeur, ce serait le suivant: même si la composition du Comité permanent R résulte nécessairement d'un choix politique, soyez toujours vigilant et attentif à l'indépendance et à la collégialité du Comité lors de l'exécution de votre mission. Ne laissez pas les tensions éventuelles, qui sont parfaitement normales et légitimes sur le plan politique, influencer directement ou indirectement le fonctionnement du Comité. Là réside, selon moi, la clé du succès.

### **Merci pour cet entretien.**

La personne qui fait une dénonciation peut demander que son anonymat soit garanti en dehors du Comité permanent R et de son service d'enquêtes.

Ceux-ci sont tenus d'examiner les plaintes et dénonciations. Ils peuvent cependant classer sans suite une plainte ou une dénonciation dans certains cas spécifiques.

### **Les autorités fédérales**

Quatre autorités fédérales peuvent, chacune séparément, saisir le Comité R de demandes d'enquêtes :

- le Sénat, par sa Commission de suivi ;
- la Chambre des Représentants par sa commission de suivi ;
- le ministre de la Défense nationale, en ce qui concerne le SGR ;
- le ministre de la Justice, en ce qui

### **Littérature conseillée**

Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements, M.B., 26 juillet 1991; *Rapports annuels du Comité permanent de contrôle des services de renseignements* (voir [www.comiteri.be](http://www.comiteri.be)) et DELEPIERE, J.-C., 'Le Comité permanent de contrôle des services de renseignements', dans COOLS, M., DASSEN, K., LIBERT, R. et PONSAERS, P., *La Sûreté. Essais sur les 175 ans de la Sûreté de l'Etat, Bruxelles*, Politeia, 2005, pp. 225-240.

concerne la Sûreté de l'Etat.

Finalement, le Comité permanent R lui-même, ainsi que son service d'enquêtes *peuvent agir d'initiative*.

Eventuellement, le Comité R peut associer le Comité P a ses enquêtes (ou inversement) dans le cadre d'une *enquête commune*.

### **QUI PEUT S'ADRESSER AU COMITE PERMANENT R ?**

#### **Les particuliers et les fonctionnaires concernés**

Les particuliers qui ont été directement concernés par l'intervention d'un service de renseignements peuvent adresser leurs plaintes et dénonciations au Comité permanent R ou à son service d'enquêtes.

Tout fonctionnaire, toute personne exerçant une fonction publique et tout membre des forces armées directement concerné par des directives, des décisions des services de renseignements ou des modalités d'application de celle-ci, ainsi que par des méthodes ou des actions de ces services, peut aussi porter plainte ou faire une dénonciation sans devoir demander d'autorisation à ses chefs ou à ses supérieurs hiérarchiques.