

L'ORGANE DE COORDINATION POUR L'ANALYSE DE LA MENACE: UNE ANALYSE PONCTUELLE

Wauter VAN LAETHEM | Juriste au Comité Permanent R¹

La loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace a créé l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, ou en abrégé l'O.C.A.M. Cet organe remplace le Groupe Interforces Antiterroriste (G.I.A.). Le but de ce nouvel organe est de donner aux autorités politiques, administratives et judiciaires une image aussi précise que possible de la menace terroriste et extrémiste en Belgique ou visant la Belgique afin de leur permettre de réagir de manière adéquate. Cette image de la menace n'était-elle jusqu'à présent pas correcte, complète ou diffuse? Ou les autorités politiques, administratives et judiciaires n'en ont-elles pas été informées systématiquement ou à temps? Et quelles possibilités ou obligations a le nouvel organe pour combler ces lacunes éventuelles? Afin d'apporter une réponse à ces questions, Wauter Van Laethem donne dans ce texte une image détaillée des possibilités, du fonctionnement et de la structure de l'O.C.A.M.

DU G.I.A. A L'O.C.A.M.

Coordonner, coordonner et encore coordonner...

“Il est essentiel qu'en période de crise, le gouvernement puisse disposer de synthèses de renseignements nécessaires pour lui permettre

d'évaluer la menace qui pèse sur la sécurité nationale et décider des mesures propres à y répondre. Afin d'assurer la coordination des différents services du renseignement et l'intégration des informations en une synthèse complète et concertée, un système a été étudié, respectant l'indépendance des différents services tout en assurant une coopération qui puisse être progressivement renforcée en fonction des circonstances afin de répondre efficacement et complètement aux besoins d'informations du gouvernement.”

La coordination, des synthèses communes de menaces, une position d'information complète, l'autonomie des services... Le lecteur ingénu pourrait avoir l'impression que cette citation a été tirée des travaux parlementaires de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace², la loi qui a instaurée l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace. Il n'en est rien. La citation date de 1975! Dès cette époque, la Commission pour les Problèmes Nationaux de Défense³ proposait de créer un “Collège des responsables du renseignement des départements de la Défense Nationale, des Affaires Étrangères, de la Justice et de l'Intérieur”, dans le cadre de la dite “sécurité civile”⁴.

Mais on n'en resta pas à cette seule initiative de coordination. Au début des années quatre-vingts du vingtième siècle, l'Europe est visée par de la

1 Les points de vue adoptés dans le présent article traduisent l'opinion personnelle de l'auteur et n'engagent nullement le Comité Permanent R.

2 *M.B.* 20 juillet 2006 (désignée L. O.C.A.M. dans la suite du texte).

3 La Commission pour les Problèmes Nationaux de Défense avait été créée par arrêté royal du 3 août 1950 portant création d'un Comité ministériel pour la Défense (cet arrêté et les différentes modifications n'ont pas été publiés). Cette Commission fait actuellement partie du Centre de Crise du gouvernement.

4 La sécurité civile signifie ici l'ensemble des mesures permettant de réduire le niveau de vulnérabilité de la nation et, en cas de menace, d'accroître sa résistance.

violence s'inscrivant dans le cadre du conflit israélo-palestinien. Lorsque la Belgique fut touchée (un attentat a été commis le 18 septembre 1982 contre la synagogue de la rue de la Régence à Bruxelles), le ministre de la Justice de l'époque, Jean Gol, a saisi ce signal pour lutter plus efficacement contre la terreur. Deux nouvelles structures ont été mises en place en secret⁵ : un "groupe mixte opérationnel"⁶ qui fut rapidement rebaptisé Groupe Interforces Antiterroriste (G.I.A.) et un Collège pour la lutte contre le terrorisme. Le Collège était composé des chefs de service des services de police et de renseignements et de représentants du monde judiciaire ainsi que des ministères des Affaires Étrangères et des Finances de l'époque. Il avait pour mission d'informer le gouvernement sur toute menace et de proposer des mesures pour lutter contre le terrorisme⁷. Des représentants des mêmes services siégeaient également au sein du G.I.A. La nouvelle structure devait se charger de centraliser les informations relatives au terrorisme présentes dans les services de police et de renseignements, d'établir des analyses de la menace pour les autorités compétentes et de formuler des propositions pour contrer ces menaces⁸.

Au début des mêmes années quatre-vingts (et parallèlement aux discussions sur le lancement du G.I.A.) on a également travaillé au sein de l'Intérieur à la création d'un autre organe de coordination: le Centre gouvernemental de Coordination et de Crise⁹. Même si la mission principale de ce service est ailleurs et si son objet

est plus large, il existe des points communs et même des chevauchements avec l'ancien G.I.A. et le nouvel O.C.A.M. Le Centre de Crise doit également "rassembler et (...) analyser de manière permanente l'information se rapportant à ses compétences et (...) informer les services et les personnes responsables des situations de crise nationale ou susceptibles de conduire à une telle situation"¹⁰.

Le besoin de coordination s'est à nouveau manifesté au milieu des années nonante du vingtième siècle. Le Comité Permanent de Contrôle des services de renseignements a été créé par la loi du 18 juillet 1991. Il peut formuler des propositions au Parlement en vue d'améliorer la coordination entre les services de renseignements¹¹. Et le Comité prend immédiatement cette mission à cœur¹². Le Comité Permanent R plaide pour la création d'un "organe régulateur" politique qui détermine les priorités des services de renseignements et veille à leur coordination réciproque: "Un organe réunissant périodiquement les directions des services de renseignements, celles des grands corps de police administrative et celles des administrations concernées paraîtrait alors particulièrement indiqué pour assurer l'exécution des missions imposées, la répartition du travail entre services ainsi que l'échange d'informations d'intérêt commun"¹³. Le gouvernement est favorable à cette idée. En 1996, il crée le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité¹⁴. Tous les ministres concernés par la sécurité siègent au Comité qui a pour mission d'établir la politique

- 5 L. VAN OTRIVE, Y. CARTUYVELS et P. PONSASERS, *Sire, ik ben ongerust. Geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Louvain, Kritak, 1992, 276 et suiv.
- 6 Initialement, l'objectif était que le G.I.A. soit également actif sur le terrain. Cette idée a toutefois été rapidement abandonnée.
- 7 Ce Collège n'a pas vraiment eu une existence longue et active (D. STEVENS, "Van Antiterroristische Gemende Groep naar Coördinatieorgaan voor dreigingsanalyse" in H. MATTHIJS (ed.), *Geheime diensten in België, de Verenigde Staten en over de wereld*, Bruges, die keure, 2006, 32).
- 8 Même si le G.I.A. a vu le jour en 1984, il n'a été doté d'une base réglementaire qu'en 1991 (A.R. 17 octobre 1991 sur le Groupe Interforces Antiterroriste, *M.B.* 8 novembre 1991).
- 9 Le Centre gouvernemental de Crise a également été doté d'une base réglementaire assez longtemps après sa création (A.R. 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise, *M.B.* 4 mai 1988).
- 10 Art. 3, 2^o A.R. 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise. Le Centre de Crise sera également attentif au "potentiel socio-économique du pays, la souveraineté nationale et l'intégrité du territoire national" (A. LEFEVRE, "Le Centre de Crise face au terrorisme", *Private veiligheid - Sécurité privée*, 2004, n^o 20, 29).
- 11 Art. 1er Loi 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *M.B.* 26 juillet 1991.
- 12 Voir à ce sujet: J. DELEPIÈRE, "Le coordinateur de la qualité du travail de renseignements: le Comité Permanent de Contrôle des services de renseignements" in S. PETERMANN et W. CLAES (ed.), *Les services de renseignements en Belgique et les nouvelles menaces*, Bruxelles, Politeia, 2005, 41-52.
- 13 COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS, *Rapport d'activités 1994*, www.comiteri.be, 40. Voir aussi: COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS, *Rapport d'activités 1995*, 63 et suiv.
- 14 A.R. 21 juin 1996 portant création d'un Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, *M.B.* 5 septembre 1996.

générale du renseignement, de déterminer les priorités de la Sûreté de l'État et du Service Général du renseignement et de la sécurité des Forces Armées (S.G.R.S.), et de coordonner leurs activités. "L'exécution coordonnée des décisions" de ce Comité est assurée par le Collège du renseignement et de la sécurité¹⁵. Tous les fonctionnaires dirigeants des services ayant une responsabilité quelconque sur le plan de la sécurité siègent dans ce Collège. Le directeur de l'O.C.A.M. en fait également partie¹⁶, tout comme les responsables de la plupart¹⁷ des services devant fournir des informations à l'Organe de coordination (voir plus loin). Bien que la mission légale du Comité ministériel soit d'une part limitée aux deux services de renseignements et soit d'autre part beaucoup plus large que les seuls terrorisme et extrémisme, cet organe s'est, ces derniers temps, profilé comme coordinateur général de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme sur le plan politique¹⁸.

Dans la même période, le procureur général de Gand s'est vu confier, en tant que membre du Collège des procureurs généraux, le rôle de régie pour tout ce qui concerne la lutte contre le terrorisme mais aussi les relations avec la Sûreté de l'État¹⁹. En conséquence, il est également invité aux réunions du Collège du renseignement et de la sécurité "afin de concourir, en cas de nécessité, à

une coordination des travaux des deux Collèges"²⁰.

Enfin, l'article 95 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux²¹, prévoit que la direction générale de la police judiciaire élabore "les programmes comprenant une approche judiciaire et administrative intégrée en vue du traitement ou de la gestion de phénomènes spécifiques". Le programme Terro se déroule en exécution de cette disposition. C'est dans ce cadre que des rapports mensuels sont, par exemple, établis concernant le terrorisme et des analyses de certains phénomènes concrets réalisées²².

Mais toutes ces initiatives n'étaient apparemment pas suffisantes. Les attentats perpétrés en 2001 aux Etats-Unis ont en effet joué un rôle important dans cette question. Partout dans le monde, de nouvelles compétences ont été attribuées aux services de sécurité et de nouvelles structures de coordination ont été mises en place. Il s'agit aux U.S.A. du "National Counterterrorism Center" (2004), en Australie du "National Threat Assessment Center" (2003), au Canada du "Centre intégré d'évaluation des menaces" (2004). En Europe, le "SitCen" a été chargé de l'analyse de la menace terroriste (2004)²³ et un coordinateur pour la lutte contre le terrorisme a été désigné (2005)²⁴. Le Royaume-Uni

15 A.R. 21 juin 1996 portant création du Collège du renseignement et de la sécurité, *M.B.* 5 septembre 1996.

16 L'arrêté royal mentionne toujours "le fonctionnaire dirigeant du Groupe Interforces Antiterroriste". Mais étant donné que l'O.C.A.M. a repris les droits et obligations du G.I.A., le directeur de l'O.C.A.M. assume ce rôle (art. 17 L. O.C.A.M.).

17 Seuls la police locale et l'Office des étrangers ne sont pas représentés au Collège du renseignement et de la sécurité.

18 Pensons au "Plan d'action contre le radicalisme" qui avait vu le jour au sein du Comité ministériel et qui s'adresse aux diverses autorités politiques, administratives et judiciaires.

19 A.R. 6 mai 1997 relatif aux tâches spécifiques des membres du Collège des procureurs généraux, *M.B.* 14 mai 1997.

20 Art. 2, § 2 de l'arrêté royal sousmentionné du 1er juin 1996. En ce qui concerne le Collège des procureurs généraux, mentionnons également le dit "réseau d'expertise terrorisme et grand banditisme" qui doit notamment veiller à une meilleure circulation de l'information.

21 *M.B.* 5 janvier 1999. Voir aussi art. 15 A.R. 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, *M.B.* 23 novembre 2006.

22 *Compte rendu intégral* Chambre 2004-2005, 18 octobre 2004, COM 352, 25 et suiv., Q. n° 411 et note de politique générale de la ministre de la Justice, *Doc. Parl.* Chambre 2006-2007, n° 2706/7, 36.

23 Le "SitCen", le "Joint Situation Center" près le secrétariat général de l'Union européenne, a récemment été regroupé avec la "Intelligence Division" (c'est-à-dire le pendant militaire du "SitCen") pour devenir "Single Intelligence Analysis Capacity" afin de permettre une analyse plus globale de la menace.

24 Le 26 septembre 2005, le Conseil de l'Union européenne a fait la recommandation suivante dans son "Final report on the evaluation of national anti-terrorist arrangements": "Recommendation 5: All sources threat assessments. Member States should ensure that national arrangements allow for a coordinated assessment of the terrorist threat drawing on all available sources. Those responsible for producing threat assessments should respond to the requirements of their customers. Assessments should be disseminated in a timely fashion."

s'est doté du "Joint Terrorism Analysis Centre" (2003), l'Allemagne a installé le "Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum" (2004) et les Pays-Bas ont mis en place un "Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding"²⁵ et le "CT Infobox"²⁶ (2005).

En Belgique, on veut également aboutir à un tel "fusion center". Les premières propositions en ce sens ont circulé peu après les attentats du "9/11". Certains avaient alors déjà opté pour une réforme et un renforcement du G.I.A.²⁷ et le Comité Permanent R plaidait pour la mise en place d'un "coordinateur du renseignement"²⁸. Mais la réalisation de ces projets prendrait encore quelque temps. Dans l'intervalle, on a également travaillé sur d'autres fronts pour assurer une meilleure circulation de l'information et une meilleure coordination. Des directives détaillées ont ainsi été établies pour une approche judiciaire intégrée du terrorisme et qui attribuaient un rôle coordinateur au parquet fédéral²⁹. Dans cette même période, le S.P.F. Intérieur a créé une Cellule de lutte contre le terrorisme. Cette cellule est chargée "de la coordination interne de tous les aspects de la lutte anti-terroriste" et constitue le point de contact central pour les postes diplomatiques belges concernant cette matière³⁰.

Ce n'est que le 10 novembre 2004 que le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité a

décidé que le G.I.A. allait être transformé en un organe où toutes les informations pertinentes pour une évaluation de la menace devraient être regroupées et où ces données pourraient être analysées et traitées. Il a encore fallu attendre deux ans pour qu'il en soit ainsi: la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2006 et l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace a repris le rôle du G.I.A.

...mais que coordonne l'Organe de coordination?

L'exposé des motifs dispose que le projet de loi proposant la création de l'O.C.A.M. a une double finalité, "à savoir le développement de la coordination de l'organisation des flux d'informations entre les divers services et les autorités en Belgique et la réalisation d'une évaluation commune de la menace"³¹. Ce dernier point est assurément une réalité: l'O.C.A.M. effectue des analyses ponctuelles ou stratégiques de la menace en matière de terrorisme et d'extrémisme au profit de diverses autorités politiques, administratives ou judiciaires et ce principalement sur la base des renseignements qu'il reçoit de services publics très divers.

- 25 Voir pour une première évaluation du N.C.T.b., le rapport d'enquête de A. BEKKE et J. DE VRIES, *U bent herkend. Aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding*, Appeldoorn-Leiden, 2007, 56p.
- 26 Le C.T. Infobox a fait l'objet d'un examen par l'organe néerlandais qui contrôle le fonctionnement des services de renseignements (COMMISSIE VAN TOEZICHT BETREFFENDE DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN, *Jaarverslag 2006-2007*, s.l., s.d., 201-247).
- 27 Voir par exemple: K. DASSEN, "Diplomatie en inlichtingendiensten: water en vuur of bondgenoten?" in H. MATTHIJS (ed.), *Geheime diensten in België, de Verenigde Staten en over de wereld*, Bruges, die keure, 2006, 85.
- 28 "Le coordinateur pourrait être un haut fonctionnaire nommé pour cinq ans à un rang au moins égal à celui de secrétaire général et titulaire d'une habilitation de sécurité du plus haut niveau. Il pourrait même s'agir d'un secrétaire d'état attaché au Premier ministre. Le coordinateur disposerait d'une vue d'ensemble de la production des services opérationnels. Son rôle serait de recevoir les rapports des services de renseignement dans les domaines jugés prioritaires par le Comité ministériel et d'en produire des synthèses périodiques ou thématiques destinées au Chef de l'état, au Comité ministériel ou aux autres ministres et autorités judiciaires concernées. Son activité ne serait en rien opérationnelle et n'empiéterait surtout pas sur l'autorité des ministres et des chefs de service. Il serait entouré d'une équipe de secrétaires et de chargés de mission, pluridisciplinaire, chargée de synthétiser et de mettre en forme le renseignement produit. Ce service fonctionnerait ainsi comme une sorte de conseil de sécurité du gouvernement" (COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS, *Rapport d'activités 2001*, 214). Cette recommandation du Comité a assurément inspiré le gouvernement lors de la création de l'O.C.A.M., même s'il y a des différences fondamentales.
- 29 Circulaire commune COL. 9/2005 15 juillet 2005 de la ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à l'approche judiciaire en matière de terrorisme. Voir à ce sujet: J. DELMULLE et S. GUENTHER, "Gerechtelijke aanpak inzake terrorisme" in X. (ed.), *Strafrecht en strafprocesrecht 2005-2006. XXXIIste postuniversitaire cyclus Willy Delva*, Malines, Wolters Kluwer, 2006, 1-12.
- 30 Un coordinateur a en outre été désigné au sein de la cellule même en 2005 (S.P.F. AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTERIEUR ET COOPERATION AU DEVELOPPEMENT, *Rapport d'activités 2005*, s.l., s.d., 23 et 46).
- 31 *Doc. Parl. Chambre 2005-2006*, n° 2032/1, 7.

Il est par contre erroné de dire que le projet de loi réglemente les flux d'informations entre les divers services et autorités. Le projet ne règle que le flux d'informations de divers services en direction de l'O.C.A.M. et inversement. Et l'organe de coordination même ne "coordonne" finalement pas grand-chose voire rien du tout. Il ne peut donner mission aux services dits d'appui de recueillir certains renseignements et il ne coordonne pas la politique ni les actions éventuelles dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme. La loi confère tout au plus à l'organe la compétence de formuler des suggestions sur des mesures qu'il estime nécessaires pour contrer une menace. La définition des priorités et la coordination relèvent notamment du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, du Centre de Crise et du parquet fédéral. Dans cette optique, la dénomination utilisée par les Canadiens pour désigner leur organe d'analyse – "Centre d'évaluation intégrée des menaces" – reflète bien mieux de quoi il s'agit exactement.

UN BREF APERÇU DES DIFFÉRENTS ACTEURS

L'O.C.A.M. accomplit sa mission d'évaluation sous l'autorité et la gestion conjointes des ministres de l'Intérieur et de la Justice. C'était d'ailleurs déjà le cas pour le G.I.A. La différence est toutefois que la direction quotidienne de l'organe est assurée par un directeur et un directeur adjoint, qui sont tous deux magistrats et ont un mandat temporaire³². La direction du G.I.A. était assurée par la police³³.

En plus d'un cadre administratif (fort de 26 hommes détachés des services d'appui), l'organe devra, à terme, être composé d'un corps d'experts (11) et – c'est nouveau – d'analystes (12) issus de disciplines diverses. Les experts sont détachés des

services d'appui; les analystes sont recrutés à l'extérieur³⁴. Au total, l'O.C.A.M. comptera donc 51 personnes, soit environ l'effectif du G.I.A. à l'époque des attentats des C.C.C.³⁵. Tant les analystes que les experts sont responsables de la réalisation des analyses. Les experts joueraient en outre une sorte de rôle d'officier de liaison avec leur service d'origine³⁶. La question est de savoir si et combien de temps ils pourront jouer ce rôle. On ne peut en effet oublier qu'ils ne sont pas véritablement officiers de liaison; ils sont détachés et font donc intégralement partie de l'O.C.A.M. et non de leur service d'origine.

La principale source d'informations de l'O.C.A.M. est constituée par les renseignements provenant de divers services d'appui. Il s'agit chaque fois de (départements des) services publics fédéraux (voir plus loin). Chacun de ces services doit organiser un point de contact central³⁷. L'objectif est que tout échange de renseignements et toutes les analyses passent de et à l'O.C.A.M. via ce point de contact. La manière dont le flux d'informations émanant des divers rouages d'un service d'appui déterminé vers son propre point de contact doit se dérouler est une question interne. Chaque service devra le déterminer lui-même en fonction de sa structure, de sa taille, de son fonctionnement...

L'O.C.A.M. pourra effectuer d'initiative ses évaluations stratégiques ou ponctuelles. Les analyses stratégiques peuvent également être demandées par tout membre du gouvernement tandis que les analyses ponctuelles peuvent être demandées par un service d'appui.

Il y a bien entendu également les destinataires des analyses de la menace³⁸. Comme nous le verrons plus loin, il ne s'agit pas toujours des mêmes services. Les analyses de l'O.C.A.M. connaîtront en tout cas une diffusion plus large que les analyses du G.I.A.

32 Pendant une période transitoire, l'ancien chef de service du G.I.A. a été nommé directeur adjoint.

33 La direction n'était pas seulement assurée par la gendarmerie, le service a également été longtemps installé dans les bâtiments de ce corps. Dans cette optique, l'O.C.A.M. a un statut beaucoup plus neutre.

34 A.R. 23 janvier 2007 relatif au personnel de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *M.B.* 31 janvier 2007.

35 Initialement, le G.I.A. disposait de 20 membres du personnel. A l'époque des C.C.C., ce nombre a été porté à 50, pour être par la suite progressivement réduit.

36 *M.B.* 31 janvier 2007.

37 Art. 11 A.R. 28 novembre 2006 portant exécution de la Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *M.B.* 1er décembre 2006 (ci-après A.R. O.C.A.M.). Pour le S.P.F. Affaires Etrangères, il s'agit par exemple (d'une personne) de la Cellule de lutte contre le terrorisme (Note de politique générale du ministre des Affaires Etrangères, *Doc. Parl.* Chambre 2006-2007, n° 2706/5, 27).

38 Un des destinataires possibles (le procureur fédéral) joue en outre encore un rôle spécifique dans la procédure dite d'embargo (voir plus loin).

Deux autres acteurs ne peuvent, enfin, pas être passés sous silence: il s'agit des Comités Permanents R et P qui assurent – parfois seuls, parfois conjointement – le contrôle externe (voir plus loin).

LA MISSION DE BASE DE L'O.C.A.M.: L'ETABLISSEMENT ET LA FOURNITURE D'ANALYSES DE LA MENACE

La principale mission de l'O.C.A.M. est d'établir – sur demande ou d'office – des analyses ponctuelles ou stratégiques de la menace en matière de terrorisme et d'extrémisme et ce principalement sur la base de renseignements qu'il reçoit obligatoirement de services publics très variés. Ces analyses sont ensuite envoyées aux autorités qui en ont besoin dans le cadre de l'accomplissement de leurs missions légales. Nous abordons ci-après chacun de ces aspects de manière détaillée.

L'O.C.A.M. a toutefois encore d'autres missions. Certaines d'entre elles lui ont été confiées peu après sa création; il en conserve d'autres parce qu'il a repris les droits et obligations du G.I.A.³⁹. L'O.C.A.M. établit ainsi des avis pour le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité concernant la reprise éventuelle de personnes et organisations sur les listes de terroristes de l'O.N.U. et de l'U.E. ou sur la liste nationale⁴⁰. Il existe en outre des projets visant à conférer à

l'O.C.A.M., de même qu'à la Sûreté de l'Etat et au S.G.R.S., une compétence d'avis concernant la mention sur la liste ministérielle de groupements présentant un intérêt particulier pour l'ordre public⁴¹. L'O.C.A.M. est ou reste de plus représenté au Collège du renseignement et de la sécurité, à l'Autorité Nationale de sûreté maritime⁴² et au Comité qui apprécie si un événement déterminé constitue un "acte terroriste" et est donc assuré⁴³. Nous n'approfondirons pas ces différentes missions.

Evaluations ponctuelles et stratégiques (communes) de la menace

La loi fait une distinction entre deux sortes d'évaluations: les évaluations ponctuelles et stratégiques. Une évaluation ponctuelle peut par exemple concerner un groupement déterminé ou un événement concret⁴⁴. Une analyse stratégique doit donner une image d'un phénomène donné à moyen ou long terme et permettre ainsi aux différentes autorités d'adapter leur politique à temps. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'O.C.A.M. peut le cas échéant faire des suggestions dans ces évaluations en ce qui concerne les "mesures (qui) s'avèrent nécessaires"⁴⁵. Cela reste toutefois au niveau des suggestions; chaque service conserve ses compétences à ce sujet⁴⁶. Chacune des évaluations doit également mentionner le niveau de menace

- 39 Art. 17 L. O.C.A.M. Se basant sur cette disposition légale, le gouvernement voulait également désigner l'O.C.A.M. comme point de contact et représentant belge au sein du "Police Working Group on Terrorism" (P.W.G.T.) (*Doc. Parl. Chambre 2005-2006*, n° 2032/1, 8). Mais cette mission aurait encore été dévolue à la police fédérale dès décembre 2006 (P. PIETERS, "Terrorisme en extremism: coördinatie van de dreigingsanalyse", *Panopticon* 2007, n° 2, 70). L'O.C.A.M. n'était en effet pas à sa place au sein du P.W.G.T. étant donné que ce groupe est principalement axé sur un appui opérationnel et non informatif aux services de police et de renseignements.
- 40 A.R. 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, *M.B.* 17 janvier 2007.
- 41 Avis n° 12/2007 21 mars 2007 de la Commission vie privée sur le projet d'arrêté royal fixant les modalités de traitement des données à caractère personnel et des informations de la police intégrée, structurée à deux niveaux dans le cadre de la banque de données nationale générale, 9.
- 42 Loi 5 février 2007 relative à la sûreté maritime, *M.B.* 27 avril 2007 et A.R. 21 avril 2007 relatif à la sûreté maritime, *M.B.* 27 avril 2007.
- 43 Loi 1er avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, *M.B.* 15 mai 2007.
- 44 Par exemple la menace terroriste à l'occasion de la visite d'un haut dignitaire.
- 45 Art. 8, 1° et 2°, L. O.C.A.M. "Le nouvel organe doit apporter une plus-value au système existant et non y semer la confusion; c'est pourquoi il n'intervient aucunement dans la prise de mesures appropriées qui fera suite à ses analyses de la part des autorités compétentes" (*Doc. Parl. Chambre 2005-2006*, n° 2032/1, 9). C'était d'ailleurs également le cas précédemment.
- 46 Cela inquiétait apparemment parce que l'article 14 A.R. O.C.A.M. dispose ce qui suit: "Sans préjudice des compétences des autorités judiciaires pour prendre des mesures de police judiciaire, les mesures de protection visées à l'article 8, 1° et 2°, de la loi qui, le cas échéant, s'avèrent nécessaires sont décidées au sein de la Direction Générale du Centre de crise."

qui s'étend du "Niveau 1 ou FAIBLE" au "Niveau 4 ou TRES GRAVE" en passant par le "Niveau 2 ou MOYEN" et le "Niveau 3 ou GRAVE"⁴⁷.

Enfin, la loi qualifie toujours les évaluations réalisées par l'O.C.A.M. de "communes". Ce terme est trompeur étant donné qu'il pourrait faire penser que tous les services d'appui collaborent aux évaluations avec l'O.C.A.M. Ce n'est toutefois pas le cas. L'évaluation est un produit du seul O.C.A.M. Il dispose de son propre personnel à cet effet. Même les experts issus des services d'appui et qui sont détachés appartiennent totalement au cadre de l'O.C.A.M. Ils ne sont pas officiers de liaison à strictement parler.

Quelles menaces contre quels intérêts?

Si le G.I.A. n'était compétent que pour la lutte contre le terrorisme, ce n'est pas le cas de l'O.C.A.M. L'O.C.A.M. a tout d'abord reçu pour mission de suivre l'extrémisme en plus du terrorisme. Le terrorisme est "le recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces". L'extrémisme est beaucoup plus large. Il comprend: "les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'état de droit"^{48 49}.

Il est toutefois étonnant que le Roi puisse, sur proposition du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, étendre le mandat de l'O.C.A.M. à l'espionnage, à la prolifération, à l'ingérence, aux organisations sectaires et même à la criminalité organisée. En d'autres termes, à toute

menace ressortissant à la sphère de compétences de la Sûreté de l'Etat. C'est pour le moins étonnant vu que la création de cet Organe par l'autorité politique avait initialement été présentée expressément comme une réaction au terrorisme et à l'extrémisme⁵⁰.

Vu les nombreuses missions d'analyse pouvant être confiées à l'O.C.A.M., le législateur a chargé le Roi de fixer des priorités sur proposition du Comité ministériel. L'arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (A.R. O.C.A.M.)⁵¹ a tenté de le faire. Mais le texte ne nous apprend pas quelles formes de terrorisme doivent être traitées en priorité. Et l'extrémisme, qui se présente sous de très nombreuses formes, a totalement été oublié. Sur ce plan, l'arrêté royal nous semble plutôt une tentative crispée de répondre à la volonté du législateur de poser des priorités.

Mentionnons encore pour être complets que l'O.C.A.M. doit uniquement s'occuper du terrorisme et de l'extrémisme dans la mesure où ces phénomènes menacent (peuvent menacer) la sûreté intérieure et extérieure de l'état, les intérêts belges, la sécurité des ressortissants belges à l'étranger, les relations internationales ou le potentiel scientifique ou économique du pays⁵². Ce sera toujours le cas pour les activités terroristes; ce ne l'est pas du tout pour certaines formes d'extrémisme (comme par exemple un acte raciste).

Qui peut demander une analyse?

L'O.C.A.M. devra bien entendu effectuer d'office des évaluations stratégiques ou ponctuelles chaque fois que cela s'avérera nécessaire. La loi attend que les analyses stratégiques aient lieu sur une base périodique, mais la réglementation ne donne pas d'autres indications à ce propos. Les analyses stratégiques peuvent également être demandées par

47 Art. 11, § 6 A.R. O.C.A.M.

48 Les deux définitions sont reprises littéralement de l'article 8 de la loi 30 du novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *M.B.* 18 décembre 1998 (L.R. & S.).

49 Pieters prétend que l'O.C.A.M. peut également assurer un suivi du 'radicalisme' parce qu'il doit être considéré comme une forme d'extrémisme (P. PIETERS, *l.c.*, 72). C'est exact en soi pour autant que la définition légale de l'extrémisme puisse s'appliquer à ce que l'on définit comme radicalisme.

50 Voir la déclaration de politique fédérale du 12 octobre 2004.

51 *M.B.* 1er décembre 2006.

52 A la différence de l'article 8 L.R. & S., l'article 3 L. O.C.A.M. ne mentionne pas les relations internationales ou le potentiel scientifique ou économique comme intérêts à protéger. Il s'agit cependant d'une négligence rédactionnelle qui n'a aucune répercussion sur la compétence de l'O.C.A.M. (*Doc. Parl. Chambre* 2005-2006, n° 2032/6, 56).

chaque membre du gouvernement et donc pas seulement par les ministres siégeant au sein du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité. Les analyses ponctuelles peuvent uniquement être demandées par les services d'appui.

Sur quelles données l'O.C.A.M. peut-il se baser?

La loi ne mentionne qu'une seule source d'informations: les renseignements provenant des services d'appui. Il semble que les analyses de l'O.C.A.M. puissent également être alimentées indirectement par des informations provenant d'homologues étrangers et par des informations tirées de sa propre banque de données. Ces trois sources seront commentées en détail.

Rien n'empêche toutefois que l'O.C.A.M. consulte des sources ouvertes. Mais l'organe de coordination ne peut en aucun cas se rendre lui-même sur le terrain pour recueillir directement des données (complémentaires). En ce sens, il ne s'agit assurément pas d'un troisième service de renseignements, en plus de la Sûreté de l'Etat et du S.G.R.S.⁵³.

Renseignements des services d'appui

Un des gros problèmes à l'époque du G.I.A. était que ce service dépendait de la bonne volonté d'autres services pour obtenir les informations nécessaires. Apparemment, personne ne communiquait facilement "ses" connaissances. Il s'agit d'un phénomène connu que pratiquement toutes les enquêtes parlementaires de ces dernières décennies sur la police et la sécurité ont constaté⁵⁴. Il était également clair depuis longtemps que d'autres services disposaient de renseignements pertinents – même si c'était sporadiquement pour certains – en plus des services de police et de renseignements.

Afin de combler ces deux lacunes, on a d'une part créé une obligation (pénalement sanctionnable) de

transmettre tous les renseignements pertinents et le "pool" des services devant fournir ces informations a été sensiblement étoffé. Une procédure d'embargo a d'autre part été prévue pour protéger certaines données sensibles d'une diffusion trop large.

Qui sont ces services d'appui?

L'O.C.A.M. peut puiser dans les renseignements provenant de nombreux services différents: 1) la Sûreté de l'Etat; 2) le Service Général du renseignement et de la sécurité des Forces Armées; 3) la police fédérale; 4) les corps de la police locale⁵⁵; 5) l'Administration des Douanes et Accises du S.P.F. Finances; 6) l'Office des étrangers du S.P.F. Intérieur; 7) le S.P.F. Mobilité et Transports (qui a des compétences en matière de transport aérien, fluvial, routier et ferroviaire); et 8) le S.P.F. Affaires Etrangères⁵⁶.

Il s'agit donc de services très variés, ayant chacun leur propre culture et une taille différente, mais surtout une finalité qui n'est pas toujours liée à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme.

Même si le législateur a rendu toute une série de services directement redevables de l'O.C.A.M., il y a encore quelques absents étonnants. Dans l'optique des missions actuelles de l'organe de coordination, on comprend difficilement pourquoi l'Agence Fédérale de Contrôle Nucléaire (terrorisme nucléaire et radiologique), la Cellule de Traitement des Informations Financières (qui joue un rôle spécifique dans la lutte contre le financement du terrorisme et a une vue précise de ces pratiques) ou la Direction générale des Établissements Pénitentiaires du S.P.F. Justice (l'extrémisme et le radicalisme sont un phénomène connu dans les prisons) n'ont, par exemple, pas été repris directement dans la liste des services d'appui. L'implication du Centre gouvernemental de Crise, qui n'est considéré que comme destinataire des analyses par la loi, ne serait pas non plus déplacée. Ce service réalise en effet aussi des analyses de la menace.

Les renseignements dont disposent le cas échéant ces services n'aboutiront qu'indirectement à

53 C'est pourquoi la première dénomination qui circulait pour le nouveau service (Service Général de Renseignement Menace Sécuritaire) était mal choisie.

54 Le Comité Permanent R l'a également constaté à plusieurs reprises. Dans son Rapport d'activités 2003, il s'insurgeait avec virulence contre la rétention d'informations (7-8).

55 La loi dispose en effet que "les services de police tels que visés dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux" sont considérés comme services d'appui. En d'autres termes, les 196 corps de police locale devraient créer un point de contact central et fournir des renseignements. On ne sait pas clairement comment cette obligation légale doit être implémentée. En tout cas, il n'est pas erroné d'impliquer la police locale dans l'O.C.A.M. Ces services disposent en effet de bon nombre de renseignements pertinents sur la radicalisation et l'extrémisme.

l'O.C.A.M. dans la mesure où ils sont traités dans les analyses effectuées par exemple par la Sûreté de l'Etat⁵⁷. A notre avis, rien n'empêche toutefois que l'O.C.A.M. prenne contact directement avec ces services pour obtenir des informations ou renseignements. Il y a cependant deux limitations importantes. Nous nous arrêterons brièvement à cette problématique dans la suite du texte. Soulignons encore que le législateur a laissé une porte ouverte pour ajouter ces autres institutions à la liste des "services d'appui". Le Roi peut en effet, sur proposition du Comité ministériel, obliger d'autres services publics à collaborer à la mission de l'O.C.A.M. Comme l'on craignait qu'il n'y ait aucune limitation au nombre de personnes visées par la nouvelle obligation légale, il est prévu que l'arrêté royal doit être confirmé par une loi adoptée dans un délai d'un an.

Quels renseignements doivent être communiqués?

Que doit communiquer le service d'appui à l'O.C.A.M.? Il s'agit peut-être de la question la plus délicate. Le gouvernement a consacré beaucoup d'attention à cette problématique parce qu'il était conscient que des termes comme information, renseignement, donnée, traitement et analyse ne sont pas définis de la même manière par tout le monde. Dans une société du renseignement, une information recueillie ne devient un renseignement qu'après analyse, alors que cela semble être le contraire dans les milieux policiers⁵⁸. Il y avait par ailleurs la crainte (dans l'optique de l'efficacité de l'O.C.A.M.) ou la préoccupation (du

point de vue de la protection de la vie privée) que trop d'informations ne parviennent à l'O.C.A.M..

Le résultat de ces différentes considérations figure à l'article 6 L. O.C.A.M.: les services d'appui sont tenus de communiquer, d'office ou à la demande du directeur de l'O.C.A.M., (1) tous les renseignements (2) dont ils disposent dans le cadre de leurs missions légales et (3) qui s'avèrent pertinents pour l'accomplissement de la mission d'analyse de l'O.C.A.M. Des délais contraignants ont même été prévus. Le refus de collaborer est en outre punissable.

Il n'y a qu'une seule exception qui est évidente et importante: il ne peut être porté préjudice aux "obligations prévues dans les instruments internationaux" qui lieraient le service d'appui. Certains traités ou accords internationaux font en effet application d'une manière ou d'une autre de la règle dite "du tiers service"⁵⁹. Cela signifie généralement que le service qui fournit les informations en reste propriétaire et que ces informations ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles prévues dans le traité que moyennant autorisation de ce service. Précisons que l'exception à l'obligation de l'article 6 L. O.C.A.M. ne s'applique que si la "règle du tiers" figure dans une norme internationale. La pratique de la "règle du tiers service" ancrée dans la société internationale du renseignement ne s'applique pas ici^{60 61}. Nous renvoyons à la procédure d'embargo (voir plus loin) pour l'application de cette "règle du tiers" non écrite.

56 Il est étonnant que tout le S.P.F. Affaires Etrangères ait été mentionné comme service d'appui. Il aurait peut-être mieux valu limiter l'appui, par exemple aux postes diplomatiques. Ce S.P.F. a en effet également le commerce extérieur et la coopération au développement dans ses attributions.

57 La Sûreté de l'Etat a ainsi conclu un accord avec les établissements pénitentiaires pour qu'ils communiquent certaines données.

58 Voir par exemple page 5 de l'avis n° 12/2007 précité de la Commission vie privée.

59 Il existe bon nombre de traités reprenant la "règle du tiers service" sous une forme ou une autre. Voir par exemple pour la douane la convention d'assistance mutuelle administrative en matière douanière entre le gouvernement du Royaume de Belgique et le gouvernement de la fédération de Russie, *M.B.* 6 décembre 2006 (Article 10 2 de cette convention stipule: "Les informations obtenues en application de la présente convention ne sont utilisées qu'aux fins prévues par celle-ci. Toute utilisation différente desdites informations n'est possible que si l'autorité douanière qui les a fournies y a consenti expressément et par écrit").

60 Dans cette optique, nous ne sommes pas d'accord avec Pieters qui dit que la règle du tiers non écrite invoquée par les services de renseignements est visée ici (P. PIETERS, *l.c.*, 73).

61 On pourrait argumenter que la règle du tiers non écrite constitue une règle de droit coutumier international et que les renseignements provenant de services étrangers ne sont jamais visés par l'obligation de l'article 6 L. O.C.A.M. Il n'est tout d'abord certainement pas évident d'accepter comme règle de droit coutumier la pratique émanant de services de renseignements (voir sur la différence entre une pratique et une coutume: M. BOSSUYT et J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Anvers, Intersentia, 2005, 103 et suiv.). Il est cependant plus important que le législateur n'envisageait visiblement pas la règle du tiers non écrite dans l'article 6 L. O.C.A.M. Cela ressort non seulement de la formulation de cette disposition ("prévues") mais aussi de l'article 12, premier alinéa L. O.C.A.M. En effet, pourquoi prévoir une exception dans la réglementation de la procédure d'embargo pour "les renseignements (...), qui proviennent d'un service étranger homologué qui a explicitement demandé de ne pas les transmettre à d'autres services", s'il n'y avait pas d'obligation de transmettre ces données?

Renseignements...

L'article 1^{er}, 1^o, L. O.C.A.M. définit les "renseignements" comme "les informations et les données traitées et, le cas échéant, analysées par les différents services d'appui dans le cadre de leurs missions légales". Mais qu'est-ce que cela signifie concrètement? Le terme "traitées" (une activité qui précède visiblement l'analyse) n'est défini nulle part. Si nous nous basons sur la signification donnée à ce terme dans la loi sur la protection de la vie privée, des informations brutes sont également un renseignement étant donné que le simple fait de collecter des données à caractère personnel peut déjà constituer un traitement. Mais c'est en contradiction avec certains passages des travaux parlementaires: "Il doit être souligné à cet égard que le renseignement communiqué à l'O.C.A.M. doit répondre au prescrit des exigences de la présente loi et ne peut donc constituer une information brute."⁶² La conséquence est donc que tous les services doivent procéder à un "premier traitement" de l'information brute. Ce "traitement" ne sera pas problématique pour les services de police et de renseignements, puisqu'il constitue l'une de leurs missions⁶³. On attend cependant la même chose des autres services. L'exposé des motifs aborde la question de manière assez légère: "Si le travail d'analyse découle des missions légales des services de renseignement, il n'en demeure pas moins que les autres services concernés sont également amenés dans leur propre domaine d'intervention à évaluer les risques encourus et que cette tendance ne fera que s'accroître. Certes, le manque d'expérience de certains services dans ce domaine sera pris en compte mais dans l'optique d'une amélioration constante de leur contribution.

L'O.C.A.M. doit, dans cette perspective, être le moteur de cette évolution et fournir aux services concernés les conseils nécessaires. A cet égard, des standards communs peuvent utilement être développés."⁶⁴

L'exposé des motifs n'est malheureusement pas vraiment univoque sur la signification du mot "renseignement": "Le directeur peut naturellement aussi en faire la demande s'il estime qu'un renseignement isolé sera pertinent pour réaliser l'évaluation de la menace. Il peut enfin arriver qu'en cas d'urgence le directeur puisse avoir besoin de renseignements qui n'ont pas encore pu être analysés par les services d'appui. La possibilité lui est donc laissée de leur demander de lui communiquer immédiatement ces renseignements."⁶⁵ Nous lisons ailleurs: "Cette définition implique que les services fourniront des renseignements isolés ainsi que des renseignements contextualisés"⁶⁶. La limite entre un renseignement "isolé" et une "information brute" nous semble on ne peut plus ténue. Une définition exacte n'est toutefois pas une discussion juridique stérile: d'une part, certains services ne sont pas disposés à fournir des informations brutes (et donc potentiellement sensible en ce qui concerne la protection de la source), même si la loi ne le leur interdit pas, et d'autre part les services se voient imposer une obligation dont le respect peut être contrôlé par le pouvoir législatif^{67 68}. Dans la pratique, cette imprécision peut être source de malentendus et de contestations. Nous considérons dans la suite de l'analyse que les informations brutes ne doivent pas être obligatoirement communiquées.

62 *Doc. Parl. Chambre* 2005-2006, n° 2032/1, 10. Voir aussi: *Doc. Parl. Chambre* 2005-2006, n° 2032/6, 7.

63 Certains seront peut-être soulagés du fait que l'information brute ne doit pas être transmise.

64 *Doc. Parl. Chambre* 2005-2006, n° 2032/1, 12.

65 *Doc. Parl. Chambre* 2005-2006, n° 2032/1, 17.

66 *Doc. Parl. Chambre* 2005-2006, n° 2032/1, 12.

67 La définition correcte n'a toutefois pas d'importance en ce qui concerne la pénalité éventuelle de personnes étant donné que des informations brutes doivent également être diffusées mais au sein du service d'appui (voir plus loin).

68 En ce qui concerne la possibilité offerte au directeur de l'O.C.A.M. de demander des renseignements complémentaires, l'article 11, § 4 A.R. O.C.A.M. mentionne trois catégories de données: 1) la personne, le groupement, l'objet ou l'événement qui fait l'objet de l'analyse; 2) l'historique des faits ou des incidents, de portée nationale ou internationale, qui ont eu trait à la personne, au groupement, à l'objet ou à l'événement qui fait l'objet de l'analyse; 3) la situation locale actuelle ou, éventuellement, les menaces proférées ou les actions planifiées par des opposants vis-à-vis de la personne, du groupement, de l'objet ou de l'événement qui fait l'objet de l'analyse. Toutefois, la signification exacte de cette disposition (constitue-t-elle une limitation, un élargissement ou une clarification de la loi?) nous échappe.

Le fait que l'O.C.A.M. puisse uniquement se baser sur des informations traitées comporte bien entendu une grosse limitation: comme le faisait remarquer l'ancien administrateur général de la Sûreté de l'Etat à propos du "SitCen" européen, le fait que l'on doive se baser sur de l'"assessed information" et que l'on ne constitue pas de croisement de toutes les informations et renseignements rend impossible une nouvelle analyse dans un contexte global⁶⁹. Cette limitation est d'autant plus vraie que le niveau de traitement et d'analyse des renseignements fournis est élevé⁷⁰. Soulignons qu'au niveau légal, il n'y a aucune interdiction de demander et/ou fournir des informations brutes, pour autant que les informations soient 'pertinentes' du point de vue de la finalité de l'O.C.A.M. Dans ce cas toutefois, l'obligation de fournir ces informations ne pourra être imposée au service.

...dont ils disposent dans le cadre de leurs missions légales...

L'O.C.A.M. ne peut donner de mission contraignante aux services d'appui. Le directeur peut donc demander des renseignements complémentaires, mais d'un point de vue légal strict, chaque service peut se limiter à vérifier si ce renseignement est déjà disponible⁷¹.

...et qui s'avèrent pertinents pour l'accomplissement des missions d'analyse

Les services d'appui ne doivent bien entendu transmettre que les renseignements que l'O.C.A.M. peut utiliser pour réaliser des analyses ponctuelles ou stratégiques de la menace sur le terrorisme et l'extrémisme. Dans ce cadre, les renseignements doivent donc être "pertinents". Tant le Conseil d'Etat que la Commission vie privée trouvaient

cependant que cette définition manquait de précision. Il reste bien entendu possible que parfois trop ou trop peu de renseignements soient transmis. Nous ne voyons toutefois pas bien comment cette obligation pourrait être défini avec plus de précision.

Qu'en est-il des informations et renseignements pertinents de services autres que les services d'appui?

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, il nous semble parfaitement possible que l'O.C.A.M. pose des questions concrètes à d'autres autorités. Il n'existe toutefois pas d'obligation légale dans le chef de ces services de fournir des informations ou renseignements. Il est même possible – et ceci est plus important – qu'une interdiction s'applique: la loi sur la protection de la vie privée ne permet en effet pas que des données à caractère personnel soient traitées (lisez: transmises) si la finalité du traitement initial n'a pas de rapport avec la finalité de l'O.C.A.M.

Avec ce cadre général à l'esprit, il est défendable que l'on ait directement accès depuis l'organe de coordination à la banque de données relative à l'infrastructure critique nationale qui est gérée par la Commission pour les Problèmes Nationaux de Défense, dans la mesure où aucune donnée à caractère personnel ne figure dans ce fichier⁷².

Il n'en va pas de même en ce qui concerne par exemple l'accès au Registre national qui ressort au S.P.F. Intérieur. Il s'agit là bien entendu de données à caractère personnel. A l'inverse du Roi⁷³ et comme la Commission vie privée⁷⁴, nous estimons que cet accès direct n'est pas possible sans autorisation spécifique du comité sectoriel compétent de la Commission vie privée.

69 K. DASSEN, *l.c.*, 116.

70 En d'autres termes, à partir de quel niveau de "traitement" ou "d'analyse" informe-t-on l'O.C.A.M.? A partir du moment où on obtient de l'information d'une source? A partir du premier rapport? A partir de l'évaluation des informations par le service d'analyse? ...

71 Lors d'une séance au Sénat, un représentant du G.I.A. avait dit ce qui suit: "Les analystes se réunissent chaque matin et passent en revue les événements des dernières vingt-quatre heures. En fonction du résultat de cette réunion, les services de police ou de renseignements se voient attribuer des missions consistant à vérifier certains éléments sur le terrain (...)" (Analyse de la lutte contre le terrorisme: aspects légaux et pratiques policières, *Doc. Parl. Sénat* 2000-2001, n° 774/1, 48). Ceci est fort exagéré. Le G.I.A. ne pouvait pas non plus donner des ordres ou coordonner des actions.

72 Art. 14, deuxième alinéa A.R. O.C.A.M. Cette Commission fait partie du Centre gouvernemental de Crise et n'est donc pas un service d'appui.

73 Voir le préambule de l'A.R. O.C.A.M.

74 Avis n° 45/2006 8 novembre 2006 de la Commission vie privée relatif à l'arrêté royal portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

Mode de mise à disposition des renseignements

Les renseignements que le service d'appui doit transmettre d'office ou sur demande sont normalement transmis via le point de contact central que chaque service doit créer.

Une autre manière de satisfaire à l'obligation légale est bien entendu d'accorder aux membres du personnel de l'O.C.A.M. un accès direct à certaines banques de données des services d'appui. Il semble d'ailleurs que cela se fait. Le préambule de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 mentionne que l'organe de coordination aura accès au "répertoire matricule des véhicules" qui dépend du S.P.F. Mobilité et Transports. L'article 12 de l'arrêté autorise les membres du personnel de l'O.C.A.M., issus des services de police, à accéder à la Banque de données Nationale Générale⁷⁵. Et l'article 13 semble définir de manière plus générale les conditions auxquelles les experts issus du service A peuvent accéder aux systèmes d'informations du service B.

Cette manière de procéder n'est pas évidente du tout parce que l'accès direct est généralement contraire à l'obligation de ne fournir que des informations ou renseignements pertinents. Les fichiers contiennent en effet généralement beaucoup plus de données non pertinentes. Comme la Commission vie privée le faisait très justement remarquer, on entre ainsi en conflit avec l'exigence de proportionnalité⁷⁶. L'accès direct n'est en fin de compte possible que pour des fichiers ne contenant que des données liées au terrorisme et à l'extrémisme ou pour des fichiers dans lesquels ne figure aucune donnée à caractère personnel. On ne peut donc commettre l'erreur de prétendre que tous les fichiers d'un service déterminé sont accessibles à l'O.C.A.M. dès le moment où ce service est un service d'appui.

Délais de mise à disposition des renseignements

L'article 6 L. O.C.A.M. oblige tout service d'appui à communiquer les renseignements immédiatement si le directeur de l'O.C.A.M. invoque l'urgence.

L'article 11, § 3 de l'arrêté d'exécution fixe d'autres délais. Chaque point de contact central doit ainsi communiquer à l'O.C.A.M. tous les renseignements pertinents dans un délai maximal de 24 heures pour les demandes revêtues de la mention "FLASH", de trois jours en cas de mention "URGENT", de dix jours pour la mention "ROUTINE" et de 30 jours pour les demandes revêtues de la mention "NON URGENT". Aucun délai n'a été fixé pour la communication d'office de renseignements. Il n'est pas simple non plus d'adopter un règlement à ce sujet. Mais il y a bien sûr un risque qu'une donnée reste trop longtemps au service d'appui au motif que le traitement et l'analyse sont encore en cours.

L'obligation et la sanction pénale

Tout comme pour le transfert d'informations dans les services de police⁷⁷, le législateur a prévu une sanction pour le fonctionnaire appartenant aux services d'appui "qui retient sciemment et volontairement des informations, des données et des renseignements, empêchant ainsi le service auquel il appartient de satisfaire à l'obligation prévue à l'article 6"⁷⁸.

Seule la rétention intentionnelle d'informations est incriminée. La personne qui était dans l'impossibilité d'estimer la pertinence d'un fait déterminé n'est pas visée.

L'important est que les informations brutes ("informations et données") sont également visées ici. La disposition pénale n'est donc pas seulement applicable au fonctionnaire du service qui est chargé de l'envoi des renseignements à l'O.C.A.M. (à savoir le point de contact central) mais aussi à celui qui, au sein de son service, néglige de communiquer une donnée à son chef de service afin de permettre un traitement et un envoi. La manière dont les informations doivent circuler in concreto et la personne chargée du traitement ou de l'analyse, doit être déterminée pour chaque service concerné en fonction de son caractère spécifique. Il était impossible de le spécifier dans le loi compte tenu de la diversité de services⁷⁹.

75 Art. 12 A.R. O.C.A.M. Les autres membres du personnel peuvent également obtenir un droit d'accès.

76 Voir l'avis n° 45/2006 précité de la Commission vie privée.

77 Art. 44/11 Loi 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B. 22 décembre 1992.

78 Art. 14 L. O.C.A.M.

79 Le Conseil d'Etat trouvait que ce régime manquait de précision. Le gouvernement a rejeté cette critique (*Doc. Parl. Chambre* 2005-2006, n° 2032/1, 25-26).

Cette obligation sanctionnée pénalement a suscité pas mal d'inquiétude et de méfiance chez certains services de renseignements étrangers⁸⁰. Ils craignaient que la règle non écrite "du tiers service" soit violée si la Sûreté de l'Etat transmettait tout à l'O.C.A.M. et que ces données referaient surface dans les analyses qui doivent être envoyées à de nombreux service. Même la "procédure d'embargo" prévue par la loi ne semblait pas apporter les apaisements requis. Il été fait état que certains services étrangers refuseraient transmettre à l'avenir des renseignements à la Belgique. Par un amendement au projet de loi et par un arrêté d'exécution on a tenté d'y remédier. Nous y revenons en détail ci-dessous.

La procédure d'embargo

Le législateur a prévu un mécanisme spécifique pour empêcher la diffusion incontrôlée d'informations sensibles provenant de certains services d'appui, sans que l'O.C.A.M. doive réduire la qualité de son produit. Ce mécanisme est connu sous le nom de "procédure d'embargo". Elle est basée sur les exemples des articles 44/5 et 44/8 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. La procédure ne permet pas que certains renseignements ne doivent pas être transmis à l'O.C.A.M. mais bien que ces renseignements ne soient pas repris "as such" ou ne soient pas repris dans toutes les analyses ou que toutes les autorités ne reçoivent pas l'analyse en question. Il faut faire une distinction entre la procédure d'embargo pour les renseignements provenant d'une part des services de police et d'autre part des deux services de renseignements, de l'Administration des Douanes et Accises et du S.P.F. Affaires Etrangères.

La procédure d'embargo à l'égard de renseignements judiciaires provenant des services de police

Si le procureur fédéral estime que le fait de reprendre des renseignements de nature judiciaire dans une analyse peut compromettre l'exercice de

l'action publique ou la sécurité de personnes (par exemple dans le cas d'une opération undercover), ces données sont exclusivement transmises au directeur de l'O.C.A.M.^{81 82}. Le directeur et le procureur fédéral décident alors conjointement si et dans quelle mesure ces renseignements sont intégrés à l'évaluation. S'ils sont intégrés, ils décident également conjointement à quelles autorités l'évaluation est communiquée⁸³.

Cependant, si le procureur fédéral et le directeur de l'O.C.A.M. estiment que ces renseignements sont indispensables pour prendre des mesures nécessaires à la protection de personnes, ceux-ci doivent être intégrés dans l'évaluation. A notre avis, la loi permet également dans ce cas de déterminer conjointement à quelles autorités l'évaluation sera communiquée. L'autorité qui doit prendre des mesures dans le cadre de la protection des personnes devra bien entendu être informée de manière à ce qu'elle puisse réellement assumer sa mission de protection. Mais cela ne signifie pas nécessairement que ce service doit avoir connaissance des informations sensibles.

La loi n'apporte pas de solution à la situation dans laquelle le procureur fédéral et le directeur de l'O.C.A.M. ne s'entendent pas sur la question de savoir si les renseignements doivent ou non être repris ou sur la question des autorités auxquelles l'analyse doit être envoyée. Il a été dit pendant les travaux parlementaires que, en cas de désaccord, "le conflit d'intérêt sera porté devant les ministres concernés qui prendront la décision finale"⁸⁴. La décision reviendra alors aux ministres de la Justice et de l'Intérieur.

La procédure d'embargo à l'égard de renseignements provenant des deux services de renseignements, de l'Administration des Douanes et Accises et du S.P.F. Affaires Etrangères

Pour ces services, la procédure d'embargo peut débiter si la transmission peut compromettre la sécurité d'une source humaine ou si le

80 Voir par exemple "De Morgen" du 28 décembre 2006 ("Regering torpedeert nieuw zenuwcentrum terreurdreiging") et "De Standaard" du 4 janvier 2007 dans lequel le conseiller en sécurité du Premier ministre de l'époque disait "la création de l'O.C.A.M. a mené à une crise de confiance avec les services étrangers" (trad. libre).

81 Art. 11 L. O.C.A.M. La formulation stricte de l'article 11 laisse supposer que même le directeur adjoint ne peut pas être impliqué. Cela pourrait évidemment mener à des situations impraticables.

82 Les cas dans lesquels et la manière dont la police judiciaire doit mettre la procédure d'embargo en œuvre ont été exposés dans la circulaire confidentielle COL 2/2007 du 18 janvier 2007 concernant l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace.

83 Dans les cas où les informations sensibles sont néanmoins reprises, le procureur fédéral est en outre impliqué dans la décision relative aux mesures opérationnelles à prendre par les autorités compétentes.

84 *Doc. Parl.* Chambre 2005-2006, n° 2032/1, 24.

renseignement provient d'un service étranger homologue qui a explicitement demandé de ne pas le transmettre à d'autres services⁸⁵. Il s'agit en d'autres termes du cas dans lequel le service étranger invoque la règle non écrite "du tiers service".

Dans ces cas, les renseignements sont également communiqués exclusivement au directeur de l'O.C.A.M. par le chef du service concerné. Ils décideront ensuite ensemble si et dans quelle mesure les renseignements seront repris dans l'évaluation. S'ils reprennent le renseignement, ils décident également des personnes qui vont recevoir l'analyse. Toutefois, si le chef du service et le directeur de l'O.C.A.M. estiment que les renseignements sont nécessaires pour prendre les mesures indispensables à la protection de personnes, ils n'ont pas la liberté de choisir: les renseignements doivent être intégrés dans l'évaluation. Comme dans la procédure d'embargo à l'égard de renseignements judiciaires, il nous semble possible de n'envoyer l'évaluation qu'au service qui doit prendre les mesures de protection nécessaires^{86 87}.

Certains services de renseignements étrangers ne pouvaient toutefois pas vivre avec cette réglementation. Etant donné que l'on voulait éviter des difficultés avec ces services, le gouvernement a proposé un amendement qui conférerait au Roi la compétence de préciser les règles relatives aux évaluations⁸⁸. L'objectif était d'aboutir au système suivant: "Ainsi, si une première évaluation globale contient des informations qui auront été protégées par la règle du tiers, ces informations seront uniquement portées à la connaissance des services de renseignement compétents. Néanmoins, à partir de ces informations et sans révéler la nature de

celles-ci, l'O.C.A.M. sera en mesure de faire une évaluation à destination des autres services, qui pourront alors prendre les mesures opérationnelles nécessaires."⁸⁹

Cette idée a été développée à l'article 15, deuxième alinéa de l'arrêté royal du 28 novembre 2006. Assez étrangement, une erreur importante a été commise dans ce cadre: l'article règle la situation des "renseignements dont la diffusion est soumise à restriction en vertu des normes juridiques internationales visées à l'article 6 de la loi". Mais ceci n'était pas nécessaire étant donné que ces renseignements ne doivent voire même ne peuvent pas être communiqués à l'O.C.A.M.! La situation qui nécessitait une réglementation était celle dans laquelle la "règle du tiers service" est invoquée sans qu'une norme juridique internationale soit disponible. Dans ce cas, la réglementation aurait dû être envisagée comme suit: 1) le renseignement ne peut être repris dans l'évaluation que si le service source marque explicitement son accord concernant la forme, le contenu, la diffusion et le niveau de classification de son envoi⁹⁰; 2) si le service source ne donne pas son accord, le renseignement n'est intégré que dans l'évaluation destinée au service d'appui qui a fourni le renseignement au directeur de l'O.C.A.M.; 3) toute communication ultérieure de ce renseignement à une autre autorité ou service est interdite; et 4) les autres autorités destinataires ne reçoivent qu'une évaluation modulée en fonction de ce qui est nécessaire à l'exercice de leurs missions légales.

Si on devait considérer qu'elle est applicable à la règle non écrite du tiers service, cette réglementation nous semble répondre à la volonté du législateur, dans la mesure du moins où elle

85 Art. 12 L. O.C.A.M.

86 Le chef du service qui a fourni les informations sensibles, sera en tout cas impliqué dans la décision relative aux mesures opérationnelles à prendre par les autorités compétentes.

87 Ici aussi, le désaccord éventuel entre le directeur de l'O.C.A.M. et le chef du service concerné devra être soumis aux "ministres compétents" (*Doc. Parl. Chambre 2005-2006, n° 2032/1, 24*). On ne sait cependant pas avec certitude si l'on vise ici uniquement les ministres compétents pour l'O.C.A.M. ou aussi les ministres qui sont compétents pour le service d'appui concerné.

88 Amendement n° 2 (*Doc. Parl. Chambre 2005-2006, n° 2032/3, 2*) qui a finalement été adopté et est devenu l'article 10, § 5 L. O.C.A.M.

89 *Doc. Parl. Chambre 2005-2006, n° 2032/6, 42*. Voir aussi les pages 24, 43 et 59 de ce document.

90 Dans ce cas, même l'origine des renseignements ne peut pas être dévoilée.

permet de prendre les mesures nécessaires à la protection des personnes⁹¹. Mais il nous semble nécessaire d'adapter l'arrêté royal en ce sens.

Renseignements d'homologues étrangers

L'O.C.A.M. ne devra pas seulement baser son analyse sur des renseignements des services d'appui. Une autre source d'informations importante est constituée par les contacts que le service doit entretenir avec des "services étrangers ou internationaux homologues"⁹². Pensons à l'"Unité de coordination de la lutte antiterroriste" qui existe depuis longtemps déjà en France et aux autres "fusion centers" mentionnés dans l'introduction.

La loi dispose que les données, les informations ou les renseignements obtenus à l'occasion de ces contacts doivent être communiqués aux services belges compétents. Nous considérons toutefois que l'O.C.A.M. peut d'abord les traiter lui-même dans ses analyses et qu'il ne doit pas attendre que les données reviennent sous la forme d'un renseignement analysé par un service d'appui.

Le fait que l'O.C.A.M. puisse recevoir des renseignements de l'étranger ne signifie pas pour autant que le mouvement inverse est également possible. A défaut d'autorisation légale, nous ne voyons pas bien comment l'O.C.A.M. pourrait communiquer des données à caractère personnel à ses correspondants étrangers⁹³. Interrogée à ce sujet, la ministre a dit que seules les évaluations de menaces de terrorisme ou d'extrémisme seront transmises. Elle a ainsi implicitement reconnu l'obstacle légal et a en outre suggéré qu'aucune donnée à caractère personnel ne figure dans ces évaluations⁹⁴. On peut toutefois se demander si c'est réaliste, surtout s'il s'agit d'analyses ponctuelles. A défaut de réglementation légale

claire à ce sujet, seule une circulation à sens unique sera possible. Et cela ne peut durer trop longtemps dans les milieux policiers et du renseignement qui fonctionnent sur la base de la règle du "quid pro quo".

Banque de données propre avec fichiers de travail

L'O.C.A.M. a d'une part hérité d'une riche banque de données du G.I.A. et il peut d'autre part enregistrer les renseignements qui sont transmis quotidiennement dans sa banque de données générale ou, tout comme le fait Europol, dans des fichiers de travail spécifiques qui sont constitués sur la base de certaines enquêtes. L'O.C.A.M. continuera bien entendu à se baser sur ces données pour effectuer de nouvelles analyses.

Tant la loi (art. 9) que l'arrêté d'exécution (art. 3-6) précisent de manière très détaillée la finalité du traitement, la nature des informations pouvant faire l'objet d'un traitement, la catégorie de personnes pouvant faire l'objet d'un traitement, les circonstances dans lesquelles il est fait usage du traitement de données et d'informations, la procédure à suivre et le délai de conservation des informations. Ce délai de conservation est à juste titre fixé à trente ans parce que, à l'inverse par exemple d'une instruction judiciaire, "l'histoire" de personnes et groupements est essentielle pour se constituer une image fiable de la menace.

Qui sont les destinataires des analyses?

Les analyses stratégiques seront envoyées à au moins dix-huit instances différentes: les membres du Comité ministériel (sept membres⁹⁵), les services d'appui (huit si la police locale est

- ...
- 91 Il y a eu beaucoup de choses à faire concernant la légalité de cette réglementation. Nous renvoyons à la question concrète du député Van Parys au ministre de la Justice (*Compte rendu intégral* Chambre 2005-2006, 12 décembre 2006, COM 1133, 1, Q. n° 13447) et à une contribution de Schuermans (F. SCHUERMANS, "Terrorisme en extrémisme", *R.A.B.G.* 2007, 62). Tous deux – selon nous à tort – partagent le point de vue que cette réglementation est contraire à la loi. Ils ne semblent pas tenir compte de l'amendement adopté par le législateur. Eu égard à cette discussion, il serait intéressant de savoir si le Conseil d'Etat a adopté un point de vue à ce sujet. L'avis du Conseil d'Etat n'a malheureusement pas été publié au *Moniteur belge*.
- 92 Art. 8, 3° L. O.C.A.M. La loi définit l'entretien de contacts comme une mission distincte de l'O.C.A.M. Nous considérons plutôt cela comme une modalité de la collecte d'informations.
- 93 Voir aussi l'avis n° 8/2005 du 25 mai 2005 de la Commission vie privée relatif à l'avant-projet de loi relative à l'analyse de la menace (www.privacycommission.be).
- 94 *Compte rendu intégral* Chambre 2004-2005, 12 juillet 2005, COM 683, 7, Q. n° 635.
- 95 Le Premier ministre et les ministres de la Justice, des Finances, des Affaires Etrangères, de l'Intérieur, de la Défense Nationale et de la Mobilité (A.R. 19 juillet 2003 portant désignation des membres du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, *M.B.* 25 juillet 2003).

considérée comme un seul service), le Centre gouvernemental de Crise, le parquet fédéral et le membre du Collège des procureurs généraux chargé du terrorisme et de l'extrémisme. Le membre du gouvernement qui ne siège pas au Comité ministériel mais qui a demandé l'évaluation en recevra bien entendu aussi un exemplaire⁹⁶.

Les évaluations ponctuelles effectuées d'initiative par l'O.C.A.M. sont envoyées aux dix-huit mêmes instances. En outre, l'Autorité Nationale de Sécurité sera informée, de même que tout membre du gouvernement dont le directeur de l'O.C.A.M. l'estime nécessaire⁹⁷.

Les évaluations ponctuelles qui sont réalisées à la demande d'un service d'appui sont au moins envoyées au service et au ministre dont ce dernier dépend, aux membres du Comité ministériel, au Centre gouvernemental de Crise, au parquet fédéral et au membre du Collège des procureurs généraux chargé du terrorisme et de l'extrémisme. Le service qui a demandé l'évaluation détermine, en concertation avec le directeur de l'O.C.A.M., si l'évaluation demandée peut être communiquée aux autres personnes et services qu'ils estiment nécessaire d'informer⁹⁸.

Voilà pour la règle. Mais il existe deux exceptions qui ont déjà été évoquées ci-dessus: 1) si les renseignements visés par la procédure d'embargo sont néanmoins repris dans l'évaluation, le directeur de l'O.C.A.M. et respectivement le procureur fédéral ou le chef du service d'appui concerné décident à quelles autorités l'évaluation est communiquée; 2) si un service étranger ne souhaite pas que ses informations soient communiquées, seul le service d'appui qui a fourni le renseignement reçoit l'analyse complète; les autres autorités recevant une évaluation modulée.

Il n'est pas rare que les analyses de l'O.C.A.M. contiennent des renseignements classifiés et soient donc elles-mêmes classifiées. Cela peut être source de problèmes vu la large diffusion. Nombre de fonctionnaires de la plupart des services d'appui ne disposent en effet pas d'une habilitation de sécurité nécessaire pour consulter des informations "confidentielles", "secrètes" ou "très secrètes".

LE CONTROLE EXTERNE PAR LES COMITES PERMANENTS R ET P

Un rôle important est dévolu au Comité Permanent P et au Comité Permanent R. Depuis 1993, ces deux comités contrôlent respectivement les services de police et les services de renseignements au nom du Parlement. Ils veillent à protéger les droits garantis aux personnes par la Constitution et la loi ainsi qu'à la coordination et à l'efficacité de ces services. La loi du 10 juillet 2006⁹⁹ a étendu cette possibilité de contrôle à l'O.C.A.M. et – partiellement – aux services d'appui.

Le contrôle effectué par ces Comités peut être schématisé comme suit: 1) le fonctionnement de l'O.C.A.M. concernant la réalisation et la diffusion des analyses de la menace est contrôlé conjointement par les deux Comités¹⁰⁰; 2) le contrôle du respect de l'obligation de la Sûreté de l'Etat ou du S.G.R.S. (art. 6 L. O.C.A.M.) ou des membres de leur personnel (art. 14 L. O.C.A.M.) de faire circuler les informations, données et/ou renseignements au niveau interne et de les transmettre à l'O.C.A.M., est effectué par le Comité Permanent R; 3) le contrôle du respect de l'obligation des services de police au sens de la loi du 18 juillet 1991¹⁰¹ (art. 6 L. O.C.A.M.) ou des

96 Si l'évaluation a été demandée par un membre du gouvernement, l'O.C.A.M. la fournit dans le mois de la demande, excepté si le ministre avait précisé un autre délai (art. 7 A.R. O.C.A.M.).

97 L'article 8 A.R. O.C.A.M. prévoit plusieurs délais en cas d'analyse ponctuelle par l'O.C.A.M. La portée de cet article n'est toutefois pas claire du tout. Ce 'régime' est en outre partiellement repris à l'article 11, § 5 A.R. O.C.A.M.

98 Les analyses doivent être communiquées le plus rapidement possible et en tout cas dans un délai maximal de 24 heures s'ils portent la mention "FLASH", dans un délai de trois jours en cas de mention "URGENT", dans les dix jours en cas de mention "ROUTINE" et dans les trente jours en cas de mention "NON URGENT" (art. 11, § 5 A.R. O.C.A.M.).

99 M.B. 20 juillet 2006.

100 Le contrôle par les Comités ne concerne pas les autres missions de l'O.C.A.M., comme par ex. les avis à donner dans le cadre des diverses listes touchant au terrorisme (voir plus haut).

101 Il faut par exemple tenir compte du fait que certains agents des douanes doivent être considérés comme des fonctionnaires de police au sens de la loi du 19 juillet 1991. Dans ce cas, le contrôle est du seul ressort du Comité Permanent P.

membres de leur personnel (art. 14 L. O.C.A.M.) de faire circuler les informations, données et/ou renseignements au niveau interne et de les transmettre à l'O.C.A.M., est effectué par le Comité Permanent P; 4) le contrôle du respect de l'obligation des autres services d'appui (art. 6 L. O.C.A.M.) ou des membres de leur personnel (art. 14 L. O.C.A.M.) de faire circuler les informations, données et/ou renseignements au niveau interne et de les transmettre à l'O.C.A.M., est effectué conjointement par les deux Comités.

Le contrôle dans le cadre de cette loi aura notamment lieu sur la base d'un rapport d'évaluation semestriel dans lequel l'O.C.A.M. présente ses activités et objectifs stratégiques¹⁰². Les deux Comités conservent néanmoins toutes les compétences d'enquête qu'ils peuvent utiliser lors de leurs enquêtes concernant les services de police et de renseignements. Les services concernés doivent ainsi transmettre d'initiative tous les documents qui concernent l'exécution de la loi et de l'arrêté royal et les Comités peuvent demander tout autre texte lié à leur compétence de contrôle. Les Comités peuvent entendre chacun. Les membres des services peuvent le cas échéant être cités et obligés à témoigner sous serment. Les organes de contrôle peuvent également faire tous les constats qu'ils estiment nécessaires et saisir tous les objets et documents, à l'exception des choses qui concernent une information ou instruction judiciaire en cours. Ils peuvent enfin requérir la collaboration d'experts et interprètes et l'assistance de la force publique.

Il est toutefois étonnant que le Sénat et la Chambre ne puissent charger "leurs" Comités d'une enquête. Cette proposition du gouvernement, qui constituait une rupture de principe avec la situation existante, avait à l'époque soulevé beaucoup d'opposition de la part des parlementaires. En vain. Le ministre de la Justice a maintenu l'idée et ce pour trois raisons principales: 1) l'O.C.A.M. est un petit service qui pourrait être paralysé par les nombreuses enquêtes que pourraient demander les parlementaires, 2) les Comités mêmes conservent

leur droit d'initiative de mener des enquêtes; et 3) le parlement recevra deux fois par un rapport sur le fonctionnement de l'O.C.A.M. de la part des Comités permanents¹⁰³.

QUELQUES CONCLUSIONS PROVISOIRES

Le G.I.A. a été traité en parent pauvre pendant plus de vingt ans, e.a. parce qu'il n'a pas été considéré comme le prolongement ou comme un surplus des services de renseignements mais bien comme un concurrent. On peut donc se demander s'il en va maintenant autrement et si l'O.C.A.M. peut répondre aux grands espoirs que l'on a placés en lui. Cela dépendra évidemment de nombreux facteurs comme les moyens financiers attribués à l'organe, la manière dont le cadre de son personnel est constitué et la pression que les responsables politiques exerceront sur leurs services pour collaborer réellement. Une autre question tout aussi importante est celle de savoir quels atouts l'O.C.A.M. a reçus du législateur pour se faire une place entre (ou au-dessus) des "services d'analyse" et "points d'informations" existants comme la Sûreté de l'Etat, le S.G.R.S., le Centre gouvernemental de Crise et la police fédérale. Nous ne nous pencherons que sur ce dernier élément.

Quelques points négatifs

La manière dont l'O.C.A.M. a été conçu présente certainement quelques points négatifs: l'organe ne dispose pas de base légale pour communiquer des données à caractère personnel à des homologues étrangers, plusieurs fournisseurs d'informations potentiellement intéressants n'ont pas été mentionnés comme service d'appui, on ne sait pas clairement comment la large diffusion des analyses de l'O.C.A.M. est conciliable en pratique avec les règles de classification...

102 Voir art. 10, § 4 L. O.C.A.M. et art. 9 A.R. O.C.A.M.

103 Voir par exemple: *Doc. Parl.* Chambre 2005-2006, n° 2032/6, 40 et 41.

Mais un point de critique probablement plus important – même s'il a été présenté par le gouvernement comme un élément qui devait empêcher que le fonctionnement de l'O.C.A.M. soit rendu impossible – est le fait que l'Organe de coordination ne peut exiger aucune information brute¹⁰⁴. L'O.C.A.M. a uniquement droit à des informations traitées ou analysées. La question est bien entendu de savoir comment les services d'appui vont agir à cet égard. Il est en tout cas clair qu'une simple synthèse des analyses des différents services ne peut offrir la valeur ajoutée prévue. Il ne faut en effet pas oublier que les analyses de certains services d'appui sont souvent déjà basées sur des informations ou analyses qui leur sont fournies volontairement par un autre service (d'appui). Pensons à la situation de la Sûreté de l'Etat qui a des contacts avec diverses autorités et qui a même conclu plusieurs accords de coopération.

Il n'est donc pas sûr du tout que le produit de l'O.C.A.M. sera par définition "plus riche" que celui de certains services d'appui qui établissent également des analyses ponctuelles et stratégiques en matière de terrorisme. Nous pensons en premier lieu à la Sûreté de l'Etat et au S.G.R.S. La réalisation d'images de la menace pour le gouvernement constitue même leur principale mission légale¹⁰⁵. Mais la police fédérale et le Centre gouvernemental de Crise¹⁰⁶ sont également actifs dans ce domaine. L'évaluation de l'O.C.A.M. ne risque-t-elle pas de devenir "une des nombreuses analyses"? Et ne risque-t-on pas que les autorités politiques aient plus de difficultés à

définir une politique ferme sur la base de conclusions potentiellement contradictoires¹⁰⁷? Mais le danger inverse menace également: il est tout à fait pensable que tous les analyses conduisent à une même menace (et de ce fait semblent très fiables) alors que ces analyses reposent sur une seule source ou information qui a été partagée.

Quelques points positifs

L'avenir nous dira si ces points négatifs éventuels peuvent être compensés par les points positifs. Parce qu'ils sont indéniables. L'atout par excellence de l'O.C.A.M. est constitué par le grand nombre de services d'appui combiné à l'obligation pénalement sanctionnable de faire circuler les informations et de transmettre des renseignements. Le fait que l'on ait également pensé dans ce cadre à une échappatoire pour les informations sensibles (procédure d'embargo) aura certainement un effet positif sur la disposition de certains services à transmettre des informations. Il faudra bien entendu veiller à ce que l'obligation légale soit prise au sérieux et/ou puisse être prise au sérieux, en particulier par les services qui n'ont pas l'habitude de traiter et analyser des informations. Dans cette optique, le contrôle externe par les Comités Permanents R et P constitue un gros progrès par rapport à la situation antérieure: les services d'appui n'apprécieront sans doute pas de faire l'objet d'un rapport critique qui rendrait public leur mauvaise volonté éventuelle à communiquer des

104 L'O.C.A.M. ne peut pas non plus diriger la collecte d'informations sur le terrain. Russell disait ce qui suit à propos du "National Counterterrorism Center américain": "Even more damaging to all-source fusion is that the N.C.T.C. will not have direct access to C.I.A.'s operational officers" (R. RUSSELL, "Achieving all-source fusion in the Intelligence Community" in L. JOHNSON (ed.), *Handbook of intelligence studies*, New York, Routledge, 2007, 196).

105 "En l'état actuel, la tâche que l'avant-projet entend confier à l'O.C.A.M. relève des missions légales de la Sûreté de l'Etat" (*Doc. Parl. Chambre 2005-2006*, n° 2032/1, 57). Ainsi que cela a été fait dans certains "fusion centers", on aurait pu choisir de confier un rôle central à la Sûreté de l'Etat et d'obliger d'autres autorités à transmettre leurs informations. Seul un parlementaire proposa cette piste (*Doc. Parl. Chambre 2005-2006*, n° 2032/6, 38). On peut néanmoins se demander comment les autres services d'appui y auraient réagi.

106 En 2006, le Centre de Crise a ainsi par exemple établi des évaluations de la menace dans le cadre des procès pour terrorisme du G.I.C.M. et du D.H.K.P.-C. (CENTRE DE CRISE, *Rapport d'activités 2006*).

107 Le Comité Permanent R avait déjà évoqué cette problématique à l'occasion d'évaluations divergentes des deux services de renseignements. Voir aussi à ce sujet: J. DELEPIÈRE, *l.c.*, 49. La presse a récemment publié plusieurs articles dont on peut déduire que l'évaluation d'un phénomène déterminé par la police fédérale (X., "Duizend oudstrijders van "heilige oorlogen" in België", *Het Laatste Nieuws* du 20 septembre 2007) diffère apparemment de celle de l'O.C.A.M. (X., "Onenigheid over aantal ex-juhadi's in ons land" *De Morgen* du 21 septembre 2007) ou de celle de certains autres experts (X. "Le débat sur les djihadistes fait rage en Belgique", *La Libre Belgique* du 24 septembre 2007).

informations, et ce particulièrement dans un domaine comme le terrorisme et l'extrémisme.

Un autre point positif est que l'O.C.A.M. – à la différence du G.I.A. – est un organe indépendant des services d'appui. Il a été doté d'un statut beaucoup plus "neutre". Le G.I.A. était placé sous la direction de la police et a longtemps été installé dans les bâtiments de l'ancienne gendarmerie. Le nouveau service n'est pas englobé dans l'une des grandes structures existantes et il est dirigé par un magistrat qui n'est pas une partie directement impliquée¹⁰⁸. Cette neutralité peut également stimuler la disposition des principaux services

d'appui à transmettre tous les renseignements pertinents.

Un autre élément dont l'O.C.A.M. va profiter est le fait que de plus en plus de "fusion centers" sont créés dans le monde. En tant qu'interlocuteur privilégié, cela apportera indubitablement beaucoup d'informations utiles.

L'avenir nous dira si et dans quelle mesure ces points positifs et négatifs permettront à l'O.C.A.M. d'apporter la valeur ajoutée escomptée. Tenons-en nous pour le moment au fait que: "the proof of the pudding is in the eating".

108 Le fait que le directeur adjoint doit également être un magistrat est peut-être moins positif parce que l'O.C.A.M. doit surtout entretenir des relations avec des autorités administratives et policières.