

L'herbe est toujours plus verte ailleurs

Sur le contrôle belge des services de renseignement et de sécurité

Guy RAPAILLE et Johan VANDERBORGHT ¹

L'image que l'on se fait en France du contrôle parlementaire belge des services de renseignement et de sécurité est pour le moins contrastée sinon contradictoire. Pour Pascal Junghaus, « la législation française [...] évite un autre écueil celui d'un contrôle trop strict ôtant toute efficacité aux services. C'est notamment le cas de la Belgique, où la législation rend les services d'une transparence de cristal » ² alors que Éric Denécé a écrit récemment : « ce document d'une quinzaine de pages (le premier rapport d'activités de la Délégation parlementaire du renseignement en France, ndlr) offre un contraste saisissant avec le travail réalisé par le Comité belge, qui publie chaque année un rapport très complet et instructif. » ³. Dans le souci de lever toute ambiguïté, nous proposons un aperçu du contrôle des services de renseignement et de sécurité par le Comité permanent R et la Commission sénatoriale du suivi ⁴.

The grass is always greener on the other side ***Control over the intelligence and security services in Belgium***

In France, the Belgian parliament's control of the intelligence and security services is seen as being polemical and even contradictory. Pascal Junghaus believes that, « French legislation [...] avoids the pitfall of having too strict controls, which would undermine the efficiency of their services. This, in fact, is what has happened in Belgium where legislation calls for crystal clear transparency from their services », Eric Denécé recently wrote: « this fifteen page or so document (the first report of the Parliamentary Commission on French intelligence services, ED) is in stark contrast with the document made by Belgian Parliamentary Committee, which each year publishes a full and instructive report. » To make sure there are no ambiguities, we are providing an overview of the controls imposed on the intelligence and security services by both the Belgian Government's Monitoring Committee of the Standing Committee on oversight of the Intelligence and Security and the French Senate's Monitoring Committee.



Après une carrière de plus de vingt ans comme magistrat spécialisé dans la délinquance économique et financière, il a été nommé en juillet 2006 par le Sénat belge en qualité de Président du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité. Il préside également l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité.



Criminologue et, depuis 2005, attaché au Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité comme membre de staff. Auparavant, il était éditeur au sein de la maison d'éditions Politeia et assistant de recherche à l'Université catholique de Louvain, où il s'est spécialisé dans la collaboration policière (internationale).

....

- (1) Respectivement Président et membre du staff du Comité permanent (beige) de contrôle des services de renseignement et de sécurité. Cet article est inspiré de l'article de J.C. Delepiere, « Le Comité permanent de contrôle des services de renseignement », dans M. Cools et al, (eds.), La Sûreté. Essais sur les 175 ans de la Sûreté de l'État, Politeia, Bruxelles, 2005, 225-240 et de l'exposé de Guy Rapaille lors de la séance du 15 mars 2010 du « Groupe de recherche METIS », Les formes de contrôle parlementaire du renseignement en Europe, Centre d'histoire de Sciences Po, Paris.
- (2) P. Junghaus, « La nouvelle délégation parlementaire va-t-elle améliorer l'efficacité des services ? », Sécurité globale, Dossier La révolution du renseignement, Choiseul, Été 2008, 4, 93.
- (3) E. Denécé, « Editorial. Communication autour du renseignement en Belgique et insuffisances françaises », CF2R, 3 mars 2010 (www.cf2r.org).
- (4) Le Comité permanent R dispose d'un site (www.comiteri.be) sur lequel sont disponibles les données relatives à sa finalité, à sa composition et à son fonctionnement, mais aussi les rapports généraux d'activités annuels du Comité permanent R.

Le contrôle externe des services de renseignement

L'article 1^{er} de la Loi du 18 juillet 1991 (L. Contrôle)⁵ a créé, d'une part, un comité de contrôle des services de police et, d'autre part, le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité permanent R). Cette loi, qui est le fruit de plusieurs commissions d'enquête parlementaires, assigne au Comité permanent R, pour le compte du pouvoir législatif, une double mission de contrôle externe sur le service de renseignement civil ou la « Sûreté de l'État » (VSSE), sur le service de renseignement militaire, c'est-à-dire le « Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées (SGRS) » et, depuis 2006, sur l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) et ses services d'appui. Cette double mission concerne : la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, d'une part, et la coordination⁶ et l'efficacité des services de renseignement et de sécurité et de l'OCAM d'autre part. Ce contrôle porte sur les règlements et directives internes et sur tous les documents réglant le comportement des membres des services de renseignement et de l'OCAM, ainsi que sur leurs activités et méthodes.

La Belgique a fait ce choix en s'inspirant de l'exemple canadien, d'un contrôle réalisé par un Comité permanent composé de non-parlementaires et par une commission *ad hoc* du Sénat. Selon les termes mêmes de la loi (art. 66 bis L. Contrôle), la commission sénatoriale est chargée du suivi du Comité permanent R et « *superwise le fonctionnement du Comité permanent concerné, veille au respect des dispositions de la présente loi et des règlements d'ordre intérieur* ». La commission sénatoriale n'est donc pas, selon la volonté du législateur, une commission parlementaire de contrôle des services de renseignement au sens strict. Sa mission se différencie ainsi de celle de la « délégation parlementaire au renseignement » française et d'autres commissions parlementaires ailleurs dans le monde, puisque la commission sénatoriale n'a pas de pouvoirs de contrôle ou d'investigations. Sa mission est ainsi d'assurer le suivi du Comité permanent R qui lui dispose de pouvoirs légaux de contrôle et d'investigations.

Le Comité permanent R : institution spécifique qui dépend du Sénat

Sa composition

Institution spécifique qui dépend du Sénat, et dont les membres sont nommés pour un terme renouvelable de cinq ans (art. 28-30 L. Contrôle), le Comité permanent R est constitué sous la forme d'un collège pluraliste de trois membres dont le président doit être un magistrat. L'aspect collégial du fonctionnement du Comité permanent R est un élément essentiel du contrôle institué par le législateur. Le Président assure, dans le respect de cette collégialité, la direction des réunions du Comité et la gestion journalière de ses activités (art. 61bis L. Contrôle). Le Comité permanent R est assisté d'un greffier, d'un staff administratif et d'un service d'enquêtes dont les membres ont la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi. Lorsque les enquêteurs remplissent des missions de police judiciaire (*infra*), ils ne sont pas soumis à la surveillance du Comité permanent R, mais à celle du procureur général près la Cour d'appel ou du parquet fédéral. Pour exercer leurs missions, tous les membres du Comité permanent R, de son personnel administratif ainsi que le personnel du service d'enquêtes sont titulaires d'une habilitation de sécurité du niveau « très secret ».

Ses tâches

Le Comité permanent R est ainsi depuis presque vingt ans⁷ en charge d'une mission apparemment contradictoire - la protection des libertés fondamentales et l'efficacité des services de renseignement et de l'OCAM -, mais dont les termes représentent les deux pôles indissociables et nécessaires au maintien d'un État de droit. Les temps troublés à l'échelle mondiale montrent que les sociétés démocratiques, sous la pression de menaces aussi graves que celles notamment de l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme et l'extrémisme [...], sont souvent amenées, pour prévenir la menace et s'en défendre, à adopter

....

(5) La loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *Moniteur belge* (M.B.) du 26 juillet 1991.

(6) Il est évident que la finalité du Comité permanent R ne peut être opérationnelle, et il ne peut donc exercer une quelconque action de coordination. Il en va tout autrement pour le contrôle de cette coordination.

(7) Il a en effet commencé ses activités le 26 mai 1993.

certaines mesures (de plus en plus) susceptibles de mettre en péril les libertés fondamentales des personnes, si la conception de ces mesures et leur mise en pratique ne sont pas légalement débattues, prévues et réglementées, et enfin si leur usage n'est pas contrôlé avec indépendance, rigueur et une certaine transparence. Veiller à disposer dans ce contexte de services de renseignement aussi efficaces que possible, pour détecter à temps et prévenir, autant que faire se peut, les menaces contre la démocratie plutôt que d'en subir à terme les concrétisations plus ou moins dommageables, implique de donner à ces services les moyens légaux, techniques et humains nécessaires, proportionnés et adéquats pour recueillir, analyser et communiquer utilement les renseignements pertinents aux autorités décisionnelles compétentes. Quel que soit l'aspect que l'on considère - la protection des droits individuels ou l'efficacité et la coordination des services des renseignements - la finalité est identique : garantir et défendre les droits fondamentaux de la personne et préserver l'environnement social, culturel, économique et politique permettant à ces valeurs de s'affirmer et de s'épanouir dans le respect bien compris des différences. L'article 2 de la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (L.R&S)⁸ n'impose d'ailleurs rien d'autre à ceux-ci, comme raison d'existence, que « de veiller dans l'exercice de leurs missions, au respect et de contribuer à la protection des libertés et droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société ».

Le Comité permanent R réalise des enquêtes de contrôle qui portent sur les directives, le fonctionnement et les activités des services de renseignement. Ces enquêtes n'ont pas de finalité judiciaire ou disciplinaire. Lorsqu'au cours d'une enquête le Comité permanent R constate des faits susceptibles de constituer des infractions pénales ou des fautes disciplinaires, il doit informer les autorités judiciaires ou disciplinaires. Le gouvernement avait précisé dans l'exposé des motifs de la loi : « Le contrôle que le gouvernement entend instaurer par le présent projet de loi n'a pas pour but principal de constater, dans les services (de police et) de renseignement, des faits individuels à sanctionner : ce rôle demeure de l'entière compétence des autorités judiciaires ou disciplinaires. Le but de ce contrôle est de constater les imperfections et dysfonctionnements occasionnels du système ainsi que de formuler des propositions afin d'y remédier »⁹.

Le Comité permanent R agit de sa propre initiative, à la demande de la Chambre des Représentants ou du Sénat ou à la demande des ministres compétents (ministre

....

(8) M.B. du 18 décembre 1998.

(9) Chambre des Représentants de Belgique, 1990-1991, 1305-8,12-13.

(10) Voir in extenso : A. Vandoren, W. Van Laethem et L. Verheyden, «Belgium, The Coordination Unit for Threat Assessment (CUTA)», in Belgian standing committee I (ed.), *Fusion Centres Throughout Europe. All-Source Threat Assessments in the Fight Against Terrorism*, Intersentia, Anvers, 2010, 1-17.

de la Justice ou de l'Intérieur pour la Sûreté de l'État et ministre de la Défense pour le SGRS). Le Comité permanent R a l'obligation d'ouvrir une enquête lorsque celle-ci est demandée par le Parlement ou par les ministres compétents. La loi a prévu un mécanisme de transparence puisque le Comité permanent R doit informer le Sénat et le ministre compétent de l'ouverture d'une enquête en spécifiant, ne serait-ce que de manière succincte, l'objet de l'enquête entamée. Le Comité permanent R traite aussi des plaintes et dénonciations émanant des particuliers concernés par les interventions des services de renseignement et de tout agent des services de renseignement qui peut déposer plainte ou dénoncer les faits sans demander l'autorisation de ses chefs hiérarchiques. Il est important de savoir que le Comité permanent R dispose du pouvoir de classer sans suite une plainte ou une dénonciation qu'il estime « manifestement non fondée ».

En outre, il contrôle, en principe conjointement avec le Comité permanent de contrôle des services de police, mais parfois également seul, le fonctionnement de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et celui des différents services d'appui de cet organe¹⁰. En ce qui concerne les services d'appui de l'OCAM (l'administration des Douanes et Accises, l'Office des étrangers...), le contrôle porte uniquement sur leur obligation de communiquer des informations en matière de terrorisme et d'extrémisme.

Une autre tâche du Comité permanent R est de répondre aux demandes d'avis de la Chambre des Représentants, du Sénat ou d'un ministre compétent sur tout projet de loi, d'arrêté royal, de circulaire ou tout autre document qui exprime les orientations politiques d'un ministre compétent concernant le fonctionnement des services de renseignement ou de l'OCAM (art. 33 L. Contrôle). Dans ce cadre, le Comité permanent R ne peut agir d'initiative, mais seulement sur demande.

Le Comité permanent R peut aussi être chargé de mener des enquêtes dans le cadre d'une enquête parlementaire (art. 48 L. Contrôle).

Le Comité est également amené à jouer un rôle particulier en matière de contrôle des interceptions de communications par le Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées. Seul le service de renseignement militaire dispose actuellement d'une habilitation légale pour effectuer, à des fins militaires, des

interceptions de communications militaires émises à l'étranger. Il s'agit d'un cas d'interception de communications autorisé par la législation belge en dehors d'un mandat judiciaire (cf. l'article 44 L.R.&S). Les articles 44bis et 44ter insérés dans la Loi du 30 novembre 1998 par l'article 5 de la Loi du 3 avril 2003 confèrent la compétence de contrôle de ces interceptions au Comité permanent R.

Par ailleurs, il convient de mentionner que le service d'enquêtes du Comité permanent R a également une compétence judiciaire : il peut être chargé par les autorités judiciaires de mener des enquêtes sur les crimes et délits dont sont soupçonnés des membres des services contrôlés.

Enfin, une mission particulière a été confiée au président et au greffier du Comité permanent R. À la suite d'une enquête sur la problématique des certificats de sécurité, le Comité permanent R avait recommandé l'adoption d'une loi claire en la matière, répondant aux exigences de l'article 8 CEDH ainsi qu'à celles de l'article 22 de la Constitution belge. Le Comité prônait l'instauration d'un organe de recours en cas de refus ou de retrait d'un certificat de sécurité. Il recommandait également l'adoption d'une législation globale relative aux documents, renseignements et matériels classifiés, c'est-à-dire ceux que l'autorité peut ou doit garder secret pour des raisons de sécurité. Le Moniteur belge du 7 mai 1999 publiait deux lois du 11 décembre 1998, l'une « relative à la classification et aux habilitations de sécurité (L.C&HS) », l'autre « portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité (L.Org.recours) ». Initialement, cette loi a instauré le Comité permanent R comme organe de recours en matière d'habilitations de sécurité. Le Comité permanent R opérait dans cette fonction indépendamment de son rôle de contrôleur externe des activités des services de renseignement. L'article 3 de la loi rappelle expressément que lorsque le Comité permanent R fonctionne en qualité d'organe de recours, il ne contrôle pas un service. En 2005, la composition de l'organe de recours a été modifiée. Il se compose depuis lors des présidents du Comité permanent R, du Comité permanent P et de la Commission de la protection de la vie privée. Le greffier du Comité permanent R, assisté de son personnel administratif, est également greffier de l'organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité. Il est toutefois évident que si les deux fonctions restent bien distinctes, sur le plan de l'expertise, elles sont enrichissantes pour l'institution. Des évaluations de cette mission font d'ailleurs l'objet d'informations reprises annuellement dans les rapports d'activités du Comité permanent R ¹¹.

♦♦♦

(11) Voir plus particulièrement : Comité permanent R, Rapport d'activités 2006, 87-120.

Ses compétences

Le Comité permanent R et son service d'enquêtes disposent, pour la plupart de ses tâches, de nombreuses compétences. Ainsi, les services de renseignement et l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace doivent-ils notamment d'initiative, lui transmettre tous les documents régissant le comportement des membres de ces services. Le Comité permanent R peut se faire communiquer tout autre texte ou document qu'il estime nécessaire à sa mission, alors même que la plupart de ces documents sont classifiés. En outre, le Comité peut, sans préjudice des dispositions légales relatives aux immunités et au privilège de juridiction, inviter, afin de l'entendre, toute personne dont il estime l'audition nécessaire. Les membres des services de renseignement et de l'OCAM peuvent déposer sur des faits couverts par le secret professionnel. De plus, le Comité permanent R peut mettre en œuvre une procédure particulière : il peut faire citer les membres des services de renseignement contrôlés par un huissier de justice, et, dans cette hypothèse, les agents sont tenus de témoigner sous serment. L'organe de contrôle peut également faire effectuer toutes les constatations nécessaires et faire saisir tout objet ou document utile. Enfin, le Comité peut requérir la collaboration d'experts et d'interprètes ainsi que l'assistance de la police (articles 33, 48 et 49 L. Contrôle).

Ses rapports

Les résultats de la mise en pratique du suivi des activités et des méthodes des services de renseignement et de l'OCAM par le Comité permanent R se reflètent dans la manière dont, par des rapports particuliers ou généraux, il rend compte de ses activités ainsi que des enquêtes de contrôle qu'il mène soit d'initiative, soit à la demande du parlement ou des ministres ou soit encore à la suite des plaintes de particuliers ou de fonctionnaires. Ces rapports spécifiques, qui ne sont pas nécessairement, pour des raisons de classification, en tout ou en partie, rendus publics, sont adressés au pouvoir législatif : ainsi qu'aux ministres compétents de la Justice (et de l'Intérieur) – pour la Sûreté de l'État – et de la Défense nationale – pour le SGRS – et doivent comprendre, selon la loi, « des conclusions qui portent sur les textes, activités ou les méthodes qui seraient de nature à mettre en péril les objectifs de coordination, d'efficacité et de protection des droits individuels » (art. 33 L. Contrôle). De plus, une fois par an, le Comité permanent R doit établir un rapport général d'activités qui comprend des conclusions et des propositions d'ordre général (art. 35 L. Contrôle).

La commission sénatoriale du suivi examine le rapport du Comité permanent R et le discute. La loi ne prévoit pas que la commission approuve le rapport. Si la commission partage le point de vue du Comité permanent R, elle peut faire siennes les conclusions et recommandations du Comité permanent R. En revanche, si la commission du suivi estime que des investigations ou des précisions s'avèrent indispensables, elle peut charger le Comité permanent R de poursuivre ou de reprendre son enquête à charge pour le Comité permanent R de déposer ultérieurement un rapport complémentaire.

Relations avec le Parlement - La commission sénatoriale du suivi du Comité permanent R

La garantie d'indépendance du Comité permanent R dans l'exercice de ses missions explique son statut d'institution rattachée au parlement et en l'occurrence au Sénat. La manière dont les activités du Comité permanent R s'intègrent dans la toile du fonctionnement des trois pouvoirs fédéraux illustre également cette indépendance indispensable à un contrôle démocratique et efficace des services de renseignement et de sécurité. Le système de contrôle externe et permanent des services (de police et) de renseignement permet ainsi, par un système légalement organisé et structuré d'échanges entre les Comités permanent R et P, la Chambre des Représentants et le Sénat - via les Commissions *ad hoc* de suivi des deux assemblées - et les ministres de la Justice (et de l'Intérieur) et de la Défense nationale, d'initier un processus qui, allant de la réflexion à des recommandations, aboutit à l'éventuelle prise en compte de ces dernières par les autorités pour améliorer le fonctionnement des services de renseignement, tout en assurant parallèlement la protection de la vie privée des personnes. L'existence d'un comité permanent composé de non-parlementaires permet la poursuite des contrôles des services de renseignement ; même dans l'hypothèse de crise politique et de dissolution des assemblées, le Comité permanent R n'étant pas soumis aux aléas de la vie parlementaire.

Un contact régulier

Dans l'exposé introductif du rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat concernant la proposition de loi modifiant la Loi du 18 juillet 1991, il est souligné parmi d'autres buts à atteindre « l'instauration d'un contact régulier entre les Comités et les Commissions de suivi ». Mais chose étonnante,

la loi n'a pas prévu la composition de la commission du suivi. Elle a renvoyé au règlement du Sénat qui lui doit fixer non seulement la composition, mais également son fonctionnement (art. 86bis du règlement du Sénat). Ce règlement prévoit que le Sénat nomme en son sein pour la durée de la législature une commission permanente chargée du suivi du Comité permanent R. Cette commission est composée de quatre membres nommés par le Sénat et du président du Sénat. Les membres n'ont pas de suppléants ni de remplaçants et les réunions se déroulent à huis clos. Les autres sénateurs ne pouvant assister aux réunions.

Cette Commission peut charger le Comité permanent R d'une enquête et elle peut se faire communiquer tout le dossier (art. 36 L.Contrôle). La Commission de suivi reçoit en tout état de cause un rapport relatif à chaque mission d'enquête du Comité permanent R. Il est à noter que si l'enquête fait suite à la demande d'un ministre compétent, l'accord de ce dernier est requis, sauf si le ministre n'a réservé aucune suite aux conclusions du Comité permanent R dans un délai raisonnable. Seul le président de la Commission de suivi du Comité permanent R est informé de la demande d'enquête du ministre et du contenu du rapport établi avant ce délai. Les deux Commissions de suivi des Comités permanent R et P siègent ensemble, notamment pour l'examen des rapports annuels des Comités avant leur publication et, le cas échéant, pour analyser les résultats d'une enquête demandée par la Chambre des Représentants ou par le Sénat à un des deux Comités ou aux deux.

La communication d'éléments classifiés

Les dispositions du Règlement du Sénat revêtent une importance particulière en ce qui concerne le Comité permanent R, dans la mesure où elles devraient rencontrer les exigences en matière de classification édictées par la Loi du 31 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité. Ce n'est toujours pas le cas à l'heure actuelle même si l'article 66bis, §5 L.Contrôle impose déjà aux membres des Commissions « *de prendre les mesures nécessaires afin de garantir le caractère confidentiel des faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions et sont soumis à une obligation de confidentialité. Ils sont dépositaires des secrets qui leur sont confiés dans l'exercice de leur mandat et même lorsqu'ils ont cessé leurs fonctions* ».

Nonobstant cette disposition et les termes de « confidentialité » et de « secret » qui y sont utilisés sans référence spécifique à la Loi du 31 décembre 1998, le Comité

permanent R estime que les règles légales de classification et d'habilitation s'appliquent aussi aux communications faites aux Commissions de suivi et donc aux membres parlementaires ou sénateurs qui les composent. Ceux-ci ne sont pas actuellement titulaires de l'habilitation requise, et aucune disposition ne les en dispense ou prévoit, en ce qui les concerne, une procédure particulière équivalente. Ils ne peuvent donc être destinataires d'informations classifiées. En effet, en application de l'article 8 de la même loi : « *Nul n'est admis à avoir accès aux informations, documents ou données, au matériel, aux matériaux ou matières classifiés s'il n'est pas titulaire d'une habilitation de sécurité correspondante et s'il n'a pas besoin d'en connaître et d'y avoir accès pour l'exercice de sa fonction ou de sa mission, sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires* ». Jusqu'à présent, l'absence de communication d'éléments classifiés dans les rapports adressés au Parlement par le Comité permanent R n'a pas constitué un obstacle au bon déroulement du processus de contrôle. Le débat reste néanmoins ouvert. Il a été abordé à plusieurs reprises au sein de la Commission de suivi du Comité permanent R, sans aboutir à un règlement définitif à ce jour. Une décision de principe était sur le point d'être conclue au terme duquel les sénateurs, membres de la Commission du suivi se voyaient octroyer une habilitation de sécurité de niveau « *très secret* ». Cependant, la dissolution des Chambres, le 7 mai 2010, n'a pas permis de finaliser cette décision de sorte que la problématique de l'octroi d'une habilitation de sécurité aux membres de la commission du suivi devra être abordée lors de la prochaine législature.

Relations avec les autres pouvoirs

Les relations avec le pouvoir exécutif

Si comme cela vient d'être souligné, le Comité permanent R est un organe dépendant du pouvoir législatif, ses missions légales lui imposent néanmoins d'avoir des relations privilégiées avec les ministres de tutelle des deux services de renseignement et de sécurité et des services d'appui de l'OCAM. Le Comité permanent R peut ainsi agir à la demande du ministre compétent pour effectuer une enquête de contrôle sur le fonctionnement d'un des deux services ou sur leur coordination (art. 32 L. Contrôle).

Encore récemment, un audit de la Sûreté de l'État a été effectué, à la demande du ministre de la Justice. Cet audit avait pour but d'enquêter sur la manière dont la Sûreté de l'État menait ses activités, et de contrôler son efficacité et son efficience¹². Toutefois, ce mode de saisine du Comité permanent R n'a pas souvent été utilisé depuis le début des activités de contrôle. La compétence du Comité permanent R d'ouvrir des enquêtes d'initiative explique sans doute le recours limité à cette procédure de saisine. On constate cependant, depuis quelques années, que le ministre de la Justice a tendance à charger le Comité permanent R d'effectuer des contrôles sur l'activité de son service. Cette situation nouvelle résulte de la volonté pour le ministre de disposer d'un contrôle externe sur son propre service, qui offre des garanties d'objectivité et d'indépendance et qui doit leur permettre de prendre des décisions en connaissance de cause.

Le Comité permanent R fait rapport de chacune de ses missions d'enquêtes aux ministres ; des échanges de vues peuvent être organisés entre les ministres et le Comité permanent R ; le ministre compétent informe le Comité permanent R de la suite qu'il réserve à ses conclusions (art. 33 L. Contrôle). Comme susmentionné, les ministres compétents peuvent également demander l'avis du Comité permanent R sur un projet de loi, d'arrêté royal, de circulaire ou sur des documents de toute nature exprimant des orientations politiques.

Au fil des années, le Comité permanent R a été consulté selon des modalités différentes pour d'importantes questions touchant à la matière du renseignement et à son contrôle parlementaire. À titre d'exemple, on peut citer l'avis donné sur le projet de loi organique des services de renseignement et de sécurité¹³, les auditions sur les projets de loi concernant les habilitations de sécurité et la création d'un organe de recours en cette matière¹⁴, l'avis du Comité permanent R concernant les interceptions de sécurité¹⁵, l'avis du Comité permanent R concernant le cadre juridique dans lequel la Sûreté de l'État et le Service général de renseignement et de sécurité des Forces armées peuvent procéder à des vérifications de sécurité sur des personnes et transmettre des avis et informations à caractère personnel aux autorités¹⁶. Tout récemment, des avis ont été rendus sur le cadre législatif des méthodes particulières de renseignement. Depuis plusieurs années, le Comité ne cesse d'insister dans ses recommandations sur la nécessité urgente d'octroyer

....

(12) Comité permanent R, *Rapport d'activités 2009* (à paraître).

(13) Comité permanent R, *Rapport d'activités 1997*, 40.

(14) Comité permanent R, *Rapport d'activités 1998*, 44.

(15) Comité permanent R, *Rapport d'activités 2002*, 27.

(16) Comité permanent R, *Rapport d'activités 2002*, 248.

davantage de compétences aux services de renseignement, et ce, par le biais d'une base légale claire, dans laquelle l'attention nécessaire est accordée à la protection des droits et des libertés du citoyen. Ainsi, déjà en 2006, les ministres de la Justice et de la Défense alors en fonction avaient demandé l'avis du Comité permanent R sur le « Projet de loi relatif aux méthodes de recueil de données par les services de renseignement et de sécurité ». En 2009, cette thématique a fait l'objet de trois autres avis rendus par le Comité permanent R¹⁷. Tout comme pour son avis de 2006, le Comité permanent R s'est de nouveau inspiré de l'exposé des motifs de la Recommandation 1713 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : « *Le besoin de sécurité amène souvent les gouvernements à établir des procédures exceptionnelles. Ces procédures doivent être réellement exceptionnelles, car aucun État ne peut renoncer au principe de légalité, même dans des situations extrêmes. Dans tous les cas, des garanties établies par la loi doivent empêcher l'usage abusif des procédures spéciales* ». Le Comité permanent R a pu constater que ces avis circonstanciés avaient bel et bien pesé dans le processus de décision.

On voit donc que la nature de la collaboration entre le Comité permanent R et les ministres de tutelle des deux services de renseignement a été voulue particulièrement large et structurée par le législateur. Il n'en reste pas moins que, par la place qu'il occupe, le Comité permanent R constitue un outil du contrôle du pouvoir législatif sur l'exécutif en matière de renseignement et de sécurité. C'est pourquoi il est toujours fait rapport de cette collaboration selon des modalités prévues par la loi aux Commissions de suivi des Comités permanents P et R de la Chambre des Représentants et du Sénat qui en supervisent les activités (*infra*). Ce mode particulièrement élaboré et nuancé de fonctionnement indique clairement que la mission du Comité permanent R doit être fondamentalement celle d'un expert spécifique et indépendant qui ne prend pas position dans le débat politique, mais qui alimente nécessairement celui-ci. Il s'agit là sans doute d'une tâche essentielle, mais particulièrement difficile, lorsqu'on pense à l'importance particulière du travail de renseignement pour la prise de décision, et donc à l'influence qui pourrait s'exercer directement ou indirectement sur les acteurs qui interviennent dans cette sphère d'activités.

Les relations avec les autorités judiciaires

La finalité première du contrôle sur les services de renseignement n'est pas judiciaire. Les autorités judiciaires (et disciplinaires) ont conservé toutes leurs compétences. Cependant, pour remplir sa mission de contrôle, le Comité permanent R doit recevoir certaines informations du pouvoir judiciaire. C'est ainsi que la loi prévoit que le procureur général et le procureur fédéral adressent d'office au président du Comité permanent R copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres des services de renseignement. Dans la réalité et depuis le début des activités du Comité permanent R, l'application de cette disposition est restée limitée, sans doute parce que les cas d'espèce sont eux aussi limités, et l'on ne peut que s'en réjouir. Le président du Comité permanent R peut, d'autre part, demander au procureur général l'autorisation de recevoir copie des actes, des documents ou des renseignements relatifs aux procédures pénales à charge des membres des services de renseignement pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (art. 38 L. Contrôle). Si l'acte, le document ou le renseignement concerne une instruction en cours, il ne peut être communiqué que de l'accord du juge d'instruction. Il faut préciser que le législateur a clairement indiqué que le contrôle organisé par la Loi du 18 juillet 1991 ne porte ni sur les autorités judiciaires, ni sur les actes accomplis par celles-ci. Ceci étant, le contrôle de l'efficacité et de la coordination des services de renseignement implique également la manière dont ils fonctionnent dans leurs relations avec les autorités judiciaires. Dans ce contexte, la communication du Comité permanent R avec les autorités judiciaires constitue un élément important pour l'évaluation du fonctionnement de ces services.

Les relations avec les autorités judiciaires sont d'ailleurs réciproques. Il appartient donc également au Comité permanent R de communiquer des informations ou des faits aux autorités judiciaires. C'est ainsi que si, dans le cadre d'enquêtes de contrôle, des infractions sont commises devant le Comité permanent R, les procès-verbaux constatant ces infractions, sont établis par le président et transmis au procureur général près la Cour d'appel dans le ressort de laquelle elles ont été commises. D'une manière générale d'ailleurs, l'application de l'article 29 du Code d'instruction criminelle s'impose au Comité permanent R¹⁸.

....

(17) Comité permanent R, Rapport d'activités 2006, 70-82 et Comité permanent R, Rapport d'activités 2009 (à paraître).

(18) Article 29 du Code d'instruction belge stipule que « Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur le champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel le prévenu pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

Il se peut, en effet, qu'à l'occasion d'une enquête administrative de contrôle, des éléments d'infractions pénales soient mis en évidence qui impliquent qu'une dénonciation soit faite aux autorités judiciaires¹⁹. Dans le cadre de la communication entre les autorités judiciaires et le Comité permanent R, le président de ce dernier doit aussi veiller à ce que l'exécution des missions de police judiciaire qui peuvent être confiées au service d'enquête du Comité permanent R n'entravent pas l'exécution des enquêtes de contrôle (art. 61bis L. Contrôle).

Reste article 48 L. Contrôle qui précise les procédures d'investigation du Comité et de son Service d'enquêtes. Il est entre autres stipulé que les membres des services de renseignement et de sécurité, de l'OCAM et des autres services d'appui sont tenus de révéler au Comité permanents R « les secrets dont ils sont dépositaires, à l'exception de ceux qui concernent une information ou une instruction judiciaire en cours ». En d'autres termes, lorsque les renseignements portent sur une instruction pénale en cours, tout membre du personnel peut invoquer cette exception. Ce cas de figure s'est déjà présenté à plusieurs reprises. L'article de la loi s'énonce toutefois en des termes très généraux et implique que tout membre du personnel peut presque rendre impossible une enquête rapide des Comités permanents. En outre, aucune forme de contrôle n'étant prévue sur ce principe, même une application purement arbitraire pourrait retarder considérablement les enquêtes de contrôle, puisque les Comités sont tenus d'attendre la fin de l'instruction. Les enquêtes de contrôle pourraient ainsi perdre toute portée et pertinence. Les Comités se sont, dès lors, demandé si un système d'« overruling » ne devait pas être envisagé à cet égard, où le président du Comité se prononce en dernier ressort sur la possibilité de rompre un secret invoqué en vue de protéger l'intégrité physique d'une personne²⁰. La loi du 4 février 2010 (*infra*) a mis un terme aux difficultés rencontrées lorsque les services de renseignement interviennent dans les dossiers juridiques. Si les membres des services invoquent le secret de l'instruction ou de l'information, le Comité permanent R se concertera au préalable avec le magistrat compétent (art. 48 § 2 alinéa 3 nouveau L. Contrôle). Après la concertation, le Comité prendra seul sa décision.

Les fils rouges de dix-sept années de contrôle

La protection des droits et des libertés individuelles

Paradoxalement, la législation sur le contrôle des services de renseignement (1991) a vu le jour alors qu'il n'existait encore aucune véritable base légale aux activités des services de renseignement en Belgique (1998). Dans un premier temps, c'est en se fondant sur des études de législation étrangères concernant les services de renseignement, ainsi que sur ses premières enquêtes de contrôle, que le Comité permanent R s'est attelé à dégager, au fur et à mesure, ce qui lui a paru constituer les principes de base d'un cadre légal, nécessaires au fonctionnement efficace des services de renseignement dans un État démocratique. Cette loi, en définissant ainsi l'organisation, les missions, les compétences, et les moyens d'action tant de la Sûreté de l'État que du Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées, a également contribué à donner au Comité permanent R la pleine mesure de sa mission de contrôle.

Pour les raisons qui ont été déjà mentionnées ci-dessus, la protection des droits et des libertés individuelles est indissociable de toutes les activités du Comité permanent R. À titre d'exemple, il convient de relever que dans ses rapports concernant les activités sectaires nuisibles, si le Comité permanent R a reconnu que l'existence de menaces pour la vie civile liées à ce type d'activités devait être prise en considération par la Sûreté de l'État, il a aussi estimé qu'il fallait traiter cette matière sans porter atteinte à la liberté de conscience et à la liberté de culte, reconnues par la Constitution. Le Comité permanent R s'est toutefois attaché à certaines problématiques particulières, telles que la conservation, l'archivage et la destruction des dossiers des services de renseignement, problème qui avait été soulevé à l'occasion d'une enquête sur le déménagement de la Sûreté de l'État, les possibilités d'accès du particulier à son dossier individuel auprès d'un service de renseignement, l'intervention de la Sûreté de l'État dans les demandes de naturalisation, les enquêtes sur la surveillance éventuelle des parlementaires par les services de renseignement et de sécurité. Il a enquêté et fait rapport sur des plaintes introduites par des particuliers estimant avoir été directement concernés par l'intervention d'un service de renseignement.

....

(19) Voir aussi l'art. 46 L. Contrôle en ce qui concerne l'obligation explicite de dénonciation des infractions aux autorités judiciaires faite aux membres du service d'enquêtes du Comité permanent R.

(20) Comité permanent R, Rapport d'activités 2008, 112.

L'efficacité et la coordination des services de renseignement

Nul n'ignore que depuis la chute du mur de Berlin, le monde du renseignement est en pleine mutation et doit aujourd'hui faire face à des menaces aux formes nouvelles (par exemple cyber-attaques), beaucoup plus fluides et mouvantes, ne connaissant plus - pour ceux qui en sont les artisans et les auteurs - de véritables limites tant sur le plan géographique, que sur celui des moyens d'actions techniques ou financiers. Par des enquêtes sur des dossiers ponctuels (c'est le cas des plaintes de particuliers), sur des sujets d'actualité sensibles (révélés au Comité permanent R par le suivi des sources ouvertes, comme ce fut le cas pour l'existence d'un système d'interception de type « Echelon », les restitutions extraordinaires et les vols CIA dans l'espace aérien européen, la consultation des données de SWIFT par les services de renseignement américains), ou sur des thèmes plus généraux intéressant les services de renseignement (en particulier ceux qui se rapportent à leurs missions légales, comme la défense du potentiel scientifique et économique du pays, l'analyse faite par les services de renseignement beiges des menaces que représentent l'islamisme radical et le terrorisme, mais aussi d'autres sujets comme le phénomène du renseignement privé ou le suivi des activités de néonazis), le Comité permanent R tend à mettre en évidence les points qui nécessitent, d'après ses constatations et son analyse, des améliorations, principalement aux différentes étapes du recueil, de l'analyse et de la communication du renseignement. Des dysfonctionnements à ces niveaux ont été pointés par le Comité permanent R comme étant générateurs d'un déficit de transmission de renseignements pertinents et délivrés en temps utile aux autorités décisionnelles compétentes du pays. Pour éviter cet écueil tant que faire se peut, le Comité permanent R a eu comme souci constant de recommander que les services de renseignement beiges reçoivent les moyens légaux, financiers, matériels et humains nécessaires et proportionnés pour accomplir correctement leurs missions. De cette manière, le Comité permanent R joue en quelque sorte leur rôle « d'avocat » des services auprès du Parlement et auprès des ministres. Bien que cette fonction puisse apparaître quelque peu étrangère à sa mission de contrôle, elle s'inscrit au contraire parfaitement dans le rôle qui a été défini par la loi, à savoir : de contrôler l'efficacité des services qui ne peut être assurée que dans la mesure où les services disposent de moyens suffisants. Il a aussi recommandé que les services améliorent eux-mêmes leur propre communication interne, leur collaboration à tous les stades du cycle du renseignement, qu'ils mettent en œuvre les moyens nécessaires pour la réalisation d'analyses stratégiques de la menace, et qu'ils envisagent une meilleure gestion des sources d'informations ouvertes ou humaines.

La coordination entre les services de renseignement et de sécurité, l'utilisation des moyens de recueil de l'information, quels qu'ils soient, et qui sont spécifiques à ces services, sont pour le Comité permanent R une fonction essentielle. Des constatations faites par le Comité permanent R, de l'existence entre la Sûreté de l'État et le SGRS, à certains moments, de problèmes liés à des interprétations divergentes au sein des deux services de leurs compétences légales respectives en matière de menaces en relation avec l'extrémisme et le terrorisme, ont renforcé la conviction du Comité permanent R, qu'au-delà de la conclusion - prévue par l'article 14 L.R&S - de protocoles formels de coopération entre les services, existait aussi une impérieuse nécessité d'une coordination réelle du renseignement à un niveau supérieur de l'État.

En ce qui concerne l'analyse ou le traitement de l'information, le Comité permanent R a relevé, à l'occasion d'enquêtes de contrôle touchant des domaines divers de la compétence des services de renseignement, que c'était surtout à ce niveau que se situait un des points clés du cycle du renseignement devant mener à la production d'analyses stratégiques pertinentes délivrées en temps utile aux autorités décisionnelles compétentes (par exemple l'enquête sur la manière dont le SGRS avait suivi les événements en République démocratique du Congo). Pour évaluer et améliorer la qualité du renseignement stratégique, de l'avis du Comité, deux questions doivent être rencontrées de manière récurrente, et leurs réponses faire l'objet d'une évaluation constante : le contenu des analyses transmises répond-il aux attentes des destinataires ? Les services de renseignement savent-ils ce que les décideurs attendent d'eux (cfi l'audit) ? Veiller à apporter une réponse permanente à ces questions devrait permettre d'éviter que la collecte et le traitement de l'information ne soient parfois considérés par les services de renseignement que sous un angle purement réactif.

Le danger est alors, sans une véritable analyse, que le renseignement, au-delà de son éventuelle utilité ponctuelle, ne donne pas une lisibilité suffisante et utile de la situation par une approche en profondeur, dans le temps et l'espace, de la stratégie des milieux dont émanent les menaces. Le Comité permanent R considère qu'il s'agit là de la tâche première des services de renseignement par rapport à la fonction de police. Dans la sphère du renseignement, le Comité permanent R a toujours fait la distinction entre l'apport, bien certainement indispensable dans le cadre d'enquêtes judiciaires, d'informations recueillies au cours de leurs activités par la Sûreté de l'État et le SGRS d'une part, et le traitement ainsi que l'analyse, par ces mêmes services, de ces informations dans le contexte des menaces à rapporter aux autorités politiques, telles que ces menaces sont définies par la loi

organique des services de renseignement précités, d'autre part. Le Comité R a estimé à plusieurs reprises qu'une confusion des rôles, improductive et dangereuse, devait être évitée, dans les deux sens, entre les services de renseignement et les services de police. L'instauration d'un contrôle parlementaire séparé, concrétisé par l'existence distincte des deux Comités permanents R et P, qui peuvent toutefois mener des missions communes de contrôle sur l'interface entre la fonction de police et la sphère du renseignement, illustre sans équivoque l'option politique des autorités beiges à cet égard.

Un nouveau défi : un comité de contrôle agissant en qualité d'organe juridictionnel ²¹

Assez bizarrement, les services de renseignement et de sécurité beiges n'étaient pas autorisés à utiliser les outils traditionnels des services de renseignement contre leurs cibles, tels que l'interception de communications, les écoutes téléphoniques et les sociétés-écrans. À ce jour, les services beiges de renseignement devaient essentiellement compter sur le renseignement humain ²². Comme susmentionné, un projet de loi sur les méthodes de recueil de données par les services de renseignement et de sécurité a été adopté par le parlement beige ²³. Cette loi devrait octroyer davantage de compétences aux services beiges de renseignement dès le mois de septembre 2010. Elle crée trois catégories de méthodes de recueil de données : les méthodes ordinaires (comme l'observation dans des lieux publics), les méthodes spécifiques (comme des observations à l'aide de moyens techniques) et les méthodes exceptionnelles (comme l'ouverture et la prise de connaissance du courtier, les écoutes téléphoniques et l'identité fictive). Cette loi devrait *in fine* offrir aux services de renseignement et de sécurité la possibilité de recourir à des méthodes efficaces contre les menaces graves qui pèsent sur notre système démocratique. En même temps, le Comité permanent R estime que cette nouvelle loi a trouvé un équilibre entre, d'une part, les intérêts de la sécurité de notre État démocratique, et d'autre part, les droits et les libertés du citoyen. Cet équilibre est reflété dans de nombreux aspects de la loi. Un élément attire tout particulièrement notre attention, à savoir le contrôle de ces méthodes spécifiques et exceptionnelles étant donné que

cette loi a considérablement étendu les pouvoirs du Comité permanent R.

Le contrôle de cette nouvelle loi s'exerce à deux niveaux : d'une part, au niveau de la future « commission administrative », et, d'autre part, au niveau du Comité permanent R. La commission administrative est chargée de contrôler la légitimité, la subsidiarité et la proportionnalité des méthodes spécifiques et exceptionnelles. Il convient toutefois de préciser que la commission n'a pas le pouvoir d'autoriser l'utilisation de certaines méthodes. Ce pouvoir est donné aux services de renseignement eux-mêmes. La commission contrôle les autorisations et la mise en oeuvre des méthodes. L'utilisation des méthodes (ainsi que leur prolongation et leur renouvellement) est régie par des conditions pré-établies. S'il est vrai que la commission est une autorité « administrative », elle opère en toute indépendance. Elle est financée par des subsides alloués par le Sénat ; et il a été décidé de désigner des magistrats comme membres de cette commission. Ces derniers se sont vu conférer suffisamment de pouvoirs pour mener à bien leur mission de contrôle.

Le contrôle *a posteriori* est effectué par le Comité permanent R. Le Comité agira – et c'est nouveau – en qualité d'organe juridictionnel. Cependant, le terme *a posteriori* peut induire le lecteur en erreur, en ce sens que celui-ci peut comprendre que le Comité permanent R n'est jamais impliqué dans une méthode. En fait, le Comité peut intervenir dès que l'autorisation a été accordée, au cours de la mise en oeuvre de la méthode et jusqu'à des années plus tard. Le nouveau pouvoir du Comité permanent R consiste à « contrôler » les méthodes spécifiques et exceptionnelles. Le Comité s'est aussi vu conférer un pouvoir important, c'est-à-dire « conseiller » les tribunaux sur la légalité des preuves présentées par les services de renseignement.

Concrètement, le Comité permanent R exerce son contrôle sur la légalité des décisions concernant les méthodes spécifiques et exceptionnelles ainsi que sur le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité. Dès lors, la mission de contrôle menée par le Comité permanent R inclut toujours un contrôle de légalité mais jamais une évaluation de l'opportunité. Il convient toutefois de garder à l'esprit que le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité, tout comme les conditions requises pour l'utilisation de

....

(21) Voir notamment : W. Van Laethem, D. Van Daele et B. Vangeebergen, (eds.), *De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden* [La loi sur les méthodes particulières de renseignement], Intersentia, Anvers, 2010 (à paraître).

(22) Ou, pour citer M. Alain Winants, Administrateur-Général de la Sûreté de l'État, dans *Jane's Intelligence Review* de janvier 2010 : "We were working in the Stone Age [...] It was odd that we had no special methods in the 21st century, in a city like Brussels".

(23) Loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité, M.B. du 10 mars 2010.

certaines méthodes, font partie du contrôle de légalité. Pour interpréter ces concepts, le Comité permanent R s'inspire de la jurisprudence nourrie de la Cour européenne des droits de l'homme. Si les résultats de ce contrôle de légalité se révèlent négatifs, le Comité interdira la poursuite de l'utilisation de la méthode concernée. En outre, l'exploitation des éventuels renseignements recueillis à la faveur de cette méthode devra également être interdite, et le Comité ordonnera la destruction de ces renseignements. L'inverse est aussi possible. Dans les cas où la commission administrative a suspendu une méthode (par exemple, parce qu'elle se révèle illégale), le Comité permanent R pourra naturellement confirmer cette suspension, mais il pourra également l'annuler afin que la méthode puisse être réutilisée. Le Comité permanent R peut se voir confier un cas de plusieurs manières. Tout d'abord, il peut être impliqué par deux acteurs : (a) par la Commission de la protection de la vie privée et (b) par tout plaignant qui peut justifier d'un intérêt personnel et légitime. Cependant – et c'est bien entendu important – le Comité peut aussi prendre l'initiative. En outre, le Comité est automatiquement impliqué dans deux situations : d'une part, lorsque la commission administrative (*supra*) a suspendu une méthode exceptionnelle, car elle juge la méthode illégale, d'autre part, lorsque le ministre compétent a pris une décision en l'absence d'un avis rendu à temps par la commission administrative.

Le Comité permanent R dispose de nombreuses possibilités et de pouvoirs étendus pour évaluer les dossiers qui lui sont soumis. Par exemple, le Comité est en droit d'examiner tous les dossiers en possession des services de renseignement et de la commission administrative. De plus, le Comité peut exiger que toute information complémentaire lui soit communiquée. Les services en question sont tenus de rencontrer une telle exigence sur-le-champ. Dans le cadre de sa mission de contrôle, le Comité permanent R peut également charger son service d'enquêtes de mener des enquêtes (ce qui n'est pas évident pour un organe juridictionnel). Les enquêteurs du Comité peuvent dès lors mener des observations importantes en tous lieux, toujours entrer dans les endroits où les agents opèrent, prendre possession de documents, et même requérir l'assistance de la force publique. Par ailleurs, le Comité permanent R est en droit d'auditionner les membres de la commission administrative et des services de renseignement. Les membres des services de renseignement sont tenus de révéler au Comité permanent R les secrets dont ils sont dépositaires, même si ces secrets concernent une information ou une instruction judiciaire en cours. La seule condition, le cas échéant, est que le magistrat compétent soit préalablement consulté. L'éventuel plaignant et son avocat peuvent également être convoqués par le Comité permanent R pour être auditionnés.

Le Comité permanent R est tenu de rendre sa décision dans des délais impartis. Il est important que tant que le Comité permanent R n'a pas rendu sa décision, la méthode puisse, en principe, continuer à être utilisée. Enfin, il convient de souligner que les décisions prises par le Comité permanent R ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Depuis le jugement historique dans l'affaire *Klass*, la Cour européenne des droits de l'homme a toujours été particulièrement attentive à la présence de garanties adéquates et efficaces pour éviter un éventuel abus du concept de « protection de la sécurité nationale ». Dans une affaire récente contre la Moldavie, cette Cour a décrit comme suit la manière avec laquelle l'utilisation de mesures intrusives doit être contrôlée : « *the body issuing authorisations for interception* (en d'autres termes, la future « commission administrative ») *should be independent and (...) there must be either judicial control or control by an independent body* (le Comité permanent R) *over the issuing body's activity* ». La nouvelle loi, avec son contrôle *a priori* et *a posteriori* respecte entièrement, au moins à cet égard, les conditions strictes de la Cour européenne. En théorie du moins. Le résultat visé dans la pratique dépendra des moyens mis à la disposition de ces services et de la synergie qui devra être créée entre la commission administrative et le Comité permanent R et – certainement aussi - avec les services de renseignement.

Conclusion

Depuis la mise en place du contrôle des services de renseignement, d'importantes dispositions légales sont venues non seulement conférer un cadre légal à ces activités de renseignement, mais également donner aux activités du Comité permanent R une place de plus en plus prépondérante. Les recommandations des Commissions de suivi faisant suite aux discussions sur les rapports annuels du Comité permanent R témoignent, d'autre part, du chemin parcouru depuis l'instauration du système organique du contrôle des services de renseignement en Belgique. Ces recommandations portent aussi bien sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, que sur la coordination et l'efficacité des services de renseignement, de l'OCAM et les services d'appui ou encore sur l'efficacité du contrôle.

Mais l'herbe est-elle plus verte ailleurs ? En Belgique aussi, il reste du pain sur la planche. Depuis plusieurs années, le Comité permanent R souhaite donner un nouvel accent au contenu de son travail. Auparavant, le fonctionnement de l'organe de contrôle était peut-être

perçu comme un modèle où les intérêts des « contrôlés » diffèrent fondamentalement de ceux des « contrôleurs ». Désormais, le Comité permanent R plaide en faveur d'un modèle où toutes les parties agissent et communiquent selon leurs propres valeurs, sur un pied d'égalité. Ainsi, aucune énergie n'est gaspillée en craintes et méfiance mutuelles. Pour cela, il convient d'accepter et de respecter la position de chaque partie, dans le cadre de ses missions

légal. Une telle confiance ne s'acquiert pas du jour au lendemain. Durant ce processus, des incidents surgiront inévitablement, mais peut-être pourrions-nous aller de l'avant si chaque acteur faisait siennes les idées de Tristan d'Albis de l'École nationale d'administration française : « *Le contrôle externe des services [de renseignements], loin d'être une sanction, serait, pour eux, tant un gage de modernité qu'un signe indubitable de reconnaissance* »²⁴.

Guy RAPAILLE, Johan VANDERBORGHT

....

(24) T. D'albis et P.-A. Miquel, « An service de l'État », *Magazine des Anciens Élèves de l'ENA*, dossier Le Renseignement, 2006, octobre, n° 365, 2-3.