

**COMITE PERMANENT DE CONTROLE DES
SERVICES DE RENSEIGNEMENT**

**RAPPORT D'ACTIVITES
1996**

Rue de la Loi, 52 – 1040 Bruxelles
02/286.28.11 – Fax : 02/286.29.99

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

Messieurs les Présidents,
Messieurs les Ministres,

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

Ce rapport couvre la période du 1er septembre 1995 au 30 septembre 1996.

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

Véronique Paulus de Châtelet
Présidente

Danielle Cailloux
Guy Collignon
Gérald Vande Walle
Conseillers

Wouter De Ridder
Greffier

TITRE I : CE QUI SE PASSE A L'ETRANGER

<u>L'ALLEMAGNE</u>	- 2 -
1. INTRODUCTION.....	- 2 -
2. LÉGISLATION ORGANISANT LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS ALLEMANDS.....	- 2 -
3. LA MISSION COMMUNE AUX SERVICES DE RENSEIGNEMENTS.....	- 3 -
4. LES MÉTHODES COMMUNES AUX TROIS SERVICES DE RENSEIGNEMENTS.....	- 3 -
5. LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS.....	- 5 -
6. COLLABORATION.....	- 10 -
7. LA COORDINATION ENTRE LES SERVICES.....	11 -
8. LES ORGANES DE CONTRÔLE.....	-11 -
9. APPROCHE CRITIQUE.....	- 14 -

TITRE II : NOS SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

PREMIÈRE PARTIE : LES ETUDES..... - 19 -

CHAPITRE 1: RAPPORT SUR L'APPLICATION PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS DE L'ARTICLE 33, ALINEA 2 DE LA LOI DU 18 JUILLET 1991 ORGANIQUE DU CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE ET DE RENSEIGNEMENTS..... - 20 -

1. INTRODUCTION.....	- 20 -
2. CONCLUSIONS.....	- 24 -

CHAPITRE 2 : ETUDE DE LA LEGISLATION SUR LES ECOUTES ADMINISTRATIVES..... - 26 -

1. INTRODUCTION.....	- 26 -
2. L'INTÉRÊT DU PARLEMENT POUR LE PROBLÈME.....	- 27 -
3. LÉGISLATIONS BELGES ANTÉRIEURES.....	- 28 -
4. LÉGISLATIONS ACTUELLEMENT EN VIGUEUR EN BELGIQUE.....	- 29 -
5. LES POSSIBILITES LEGALES DE DEROGATIONS ET LES DEROGATIONS EN VIGUEUR.....	- 35 -
6. LES LEGISLATIONS ÉTRANGÈRES.....	- 38 -
7. LA DISTINCTION ENTRE INTERCEPTIONS DE COMMUNICATIONS PRIVEES ET INTERCEPTIONS DE RADIOCOMMUNICATIONS.....	- 40 -
8. LES INTENTIONS ET PROJETS DU GOUVERNEMENT BELGE.....	- 41 -
9. PROJETS ET DISCUSSIONS AU NIVEAU EUROPEEN.....	- 45 -
10. RÉACTIONS POLITIQUES.....	- 47 -
11. RECOMMANDATIONS DU COMITÉ.....	- 47 -

DEUXIÈME PARTIE : LES ENQUÊTES..... - 54 -

A. SUITE DES ENQUÊTES FAISANT L'OBJET DU RAPPORT ANNUEL PRÉCÉDENT - 55 -

<u>CHAPITRE 1 : LES CERTIFICATS DE SÉCURITÉ</u>	- 55 -
<u>CHAPITRE 2 : BELINFOSEC</u>	- 57 -
1. L'ENQUÊTE MENÉE EN 1994-1995.....	- 57 -
2. LES RÉPONSES DES MINISTRES COMPÉTENTS.....	- 57 -
3. LA PROCÉDURE D'ÉCHANGE DE VUES.....	- 58 -
4. LES ACTIVITÉS DU GROUPE BELINFOSEC.....	- 59 -
5. PARTICIPATION D'UN MEMBRE DU COMITÉ R AU CONGRES SECURICOM - PARIS, 5 ET 6 JUIN 1996.....	- 59 -
6. LE RÉGIME LÉGAL DE LA CRYPTOGRAPHIE EN BELGIQUE.....	- 62 -
7. LE RÔLE QU'ENTEND JOUER LE GROUPE BELINFOSEC DANS CE DÉBAT DE SOCIÉTÉ.....	- 64 -
8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	- 66 -
NOTE MINORITAIRE.....	- 67 -
B. ENQUÊTES EFFECTUÉES AU COURS DE L'ANNÉE 1995-1996	- 68 -
<u>CHAPITRE 1 : ENQUÊTE DE CONTRÔLE CONCERNANT LA "PROTECTION RAPPROCHÉE" EXERCÉE PAR LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT</u>	- 68 -
1. PROCÉDURE.....	- 68 -
2. MOTIF DE L'ENQUÊTE.....	- 68 -
3. DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE.....	- 69 -
4. COMPOSITION DU SERVICE DE PROTECTION, NOMBRE DE MISSIONS ET INSTANCES COMPÉTENTES POUR SOLLICITER LES SERVICES DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT.....	- 74 -
5. ÉVALUATION DE LA MENACE QUI PEUT ENTRAÎNER LA PROTECTION DE CERTAINES PERSONNALITÉS.....	- 77 -
6. DÉSIGNATION ET FORMATION DES AGENTS DU SERVICE DE PROTECTION.....	- 77 -
7. MOYENS SPÉCIFIQUES POUR L'EXÉCUTION DES MISSIONS ET BUDGET ENGAGÉ PAR LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT.....	- 80 -
8. COLLABORATION AVEC DES SERVICES ÉTRANGERS.....	- 81 -
9. LE SGR.....	- 81 -
10. LA GENDARMERIE.....	- 82 -
11. CONSTATATIONS GÉNÉRALES.....	- 82 -
12. RECOMMANDATIONS.....	- 82 -
13. CONCLUSION.....	- 84 -
<u>CHAPITRE 2 : ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS RELATIVE À L'ACTIVITÉ DES SECTES EN BELGIQUE</u>	- 86 -
1. PROCÉDURE.....	- 86 -
2. FONDEMENT DE L'ENQUÊTE.....	- 88 -
3. ACTIVITÉS PARLEMENTAIRES ÉTRANGÈRES.....	- 88 -
4. ACTIVITÉS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS ÉTRANGERS.....	- 89 -
5. SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE.....	- 90 -
6. LA PROBLÉMATIQUE DES SECTES TRAITÉE PAR LE SGR.....	- 93 -
7. COLLABORATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS A PROPOS DE LA PROBLÉMATIQUE DES SECTES.....	- 95 -
8. COLLABORATION DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT AVEC LES AUTORITÉS	

JUDICIAIRES.....	- 95 -
9.CONSTATATIONS.....	- 95 -
10. RECOMMANDATIONS.....	- 96 -
CHAPITRE 3 : <u>ENQUÊTE SUR LA DESTRUCTION DE DOCUMENTS DE LA SÛRETÉ DE L'ETAT ET DU SGR.....</u>	- 97 -
1.PROCÉDURE.....	- 97 -
2.MOTIF DE L'ENQUETE	- 97 -
3.NORMES APPLICABLES.....	- 98 -
4.DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE.....	- 100 -
5.QUELQUES REMARQUES CONCERNANT LA PROCÉDURE D'APPLICATION AUX PAYS-BAS RELATIVE AU TRI ET À LA DESTRUCTION DES DOSSIERS DU "BINNENLANDSE VEILIGHEIDSDIENST"	-115-
6. CONSTATATIONS GÉNÉRALES.....	- 116 -
7.RECOMMANDATIONS.....	-118-
8.CONCLUSION.....	- 119
-	
CHAPITRE 4 : <u>RAPPORT DE L'ENQUÊTE DE CONTRÔLE SUR L'EFFICACITÉ ET LA COLLABORATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS À PROPOS DES ÉVÉNEMENTS AU RWANDA.....</u>	-120-
AVANT-PROPOS.....	-120-
1. PROCÉDURE.....	-120-
2.INTRODUCTION.....	-120-
3.LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE.....	-121-
4.LA FAÇON DONT LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS ONT SUIVI LES ÉVÉNEMENTS DU RWANDA	-126-
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	-130-
AVIS DIVERGENT DE DEUX MEMBRES SUR LA PARTIE DU RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS SE RAPPORTANT A L'ENQUÊTE DE CONTRÔLE SUR LE RWANDA.....	-132-
NOTE EXPRIMANT UN AVIS DIVERGENT SUR LA MANIÈRE DONT L'ENQUÊTE DE CONTRÔLE SUR LE RWANDA A ETE MENÉE.....	-135-
NOTE DES DEUX MEMBRES AYANT RÉDIGÉ LE RAPPORT DE L'ENQUÊTE DE CONTRÔLE SUR L'EFFICACITÉ ET LA COLLABORATION DES SERVICES CE RENSEIGNEMENTS A PROPOS DES ÉVÉNEMENTS AU RWANDA.....	-136-
CHAPITRE 5 : <u>ENQUÊTE SUR LES STATUTS DES AGENTS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS.....</u>	-138-
1.INTRODUCTION.....	-138-
2.LES STATUTS DES MEMBRES DU PERSONNEL DE LA SÛRETÉ DE L'ETAT	- 143
-	
3. CONCLUSIONS.....	-189-
4. RECOMMANDATIONS DU COMITÉ.....	-193-
CHAPITRE 6 : <u>LES INFORMATEURS.....</u>	- 195
-	

<u>CHAPITRE 7 :</u>	<u>ENQUÊTE DE CONTRÔLE CONCERNANT MADAME X-Y, NÉE À CHÂTELINEAU</u>	- 195
	-	
	1.PROCÉDURE.....	-195-
	2. DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE.....	-196-
	3.CONCLUSIONS.....	-196-
 TITRE III : CONTACTS DU COMITE		
A. OPEN SOURCES SOLUTIONS 95		-198-
<u>CHAPITRE 1 :</u>	<u>PROPOSITION CONCERNANT UNE UTILISATION EFFICACE DES SOURCES OUVERTES PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS BELGES</u>	-198-
	1. INTRODUCTION	
	2. POSITION DU PROBLÈME	
	3. UTILITÉ DE L'INFORMATION PROVENANT DE SOURCES OUVERTES	
	4. MEILLEUR ACCÈS AUX SOURCES OUVERTES	
	5. CONCLUSIONS	
 <u>CHAPITRE 2 :</u>	 <u>RESUME DU CONGRES OSS 1995</u>	 -206-
 <u>CHAPITRE 3 :</u>	 <u>CONFERENCE DE MONSIEUR STEELE</u>	 -208-
 B. SCHENGEN – SIRENE		
 TITRE IV : EVOLUTION DU COMITE		
<u>CHAPITRE 1 :</u>	<u>FONCTIONNEMENT DU COMITE</u>	-213-
<u>CHAPITRE 2 :</u>	<u>LES ACTIVITÉS DU COMITE</u>	-214-
<u>CHAPITRE 3 :</u>	<u>LES MOYENS FINANCIERS</u>	-215-
<u>CHAPITRE 4 :</u>	<u>ACTIVITES COMMUNES AVEC LE COMITE PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE</u>	-216-
 TITRE V : RECOMMANDATIONS		
<u>CHAPITRE 1 :</u>	<u>LES ETUDES</u>	-218-
	1. ETUDE SUR LES SERVICES ALLEMANDS ET LEUR CONTRÔLE.....	-218-
	2. NORMES ET DIRECTIVES DES	

SERVICES.....	-218-
3. ETUDE DE LA LEGISLATION SUR LES ECOUTES ADMINISTRATIVES.....	-218-
<u>CHAPITRE 2 : LES ENQUÊTES.....</u>	-225-
1. BELINFOSEC.....	-225-
2. LA MISSION DE PROTECTION RAPPORCHEE EXERCEE PAR LA SÛRETE DE L'ETAT.....	-225-
3. ENQUETE SUR L'EFFICACITE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS RELATIVE A L'ACTIVITE DES SECTES EN BELGIQUE.....	-225-
4. ENQUÊTE SUR LA DESTRUCTION DE DOCUMENTS DE LA SÛRETE DE L'ETAT ET DU SGR.....	-226-
5. ENQUÊTE DE CONTRÔLE SUR L'EFFICACITE ET LA COLLABORATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS A PROPOS DES EVENEMENTS AU RWANDA	-226-
6. ENQUÊTE SUR LES STATUTS DES AGENTS DE SERVICES DE RENSEIGNEMENTS.....	-228-
<u>CHAPITRE 3 : UNE MEILLEURE UTILISATION DES SOURCES OUVERTES...</u>	-230-

TITRE I : CE QUI SE PASSE A L'ETRANGER

L'ALLEMAGNE

1. INTRODUCTION

Il existe trois services de renseignements fédéraux ainsi que des services régionaux:

1.1. **Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)** (Office fédéral de la protection de la Constitution)

Ce service est comparable à la Sûreté de l'Etat. Son siège est situé à Cologne. Le ministre de l'Intérieur en est politiquement responsable et exerce donc son contrôle interne.

1.2. **Das Amt für den Militärischen Abschirmdienst (MAD-Amt)** (Office de sécurité militaire)

Ce service est comparable au SGR/S. Il est fédéral. Son siège est situé à Cologne. Le ministre de la Défense nationale en est le ministre responsable et exerce un contrôle interne sur ce service de renseignements.

1.3. **Der Bundesnachrichtendienst (BND)** (Service de renseignements fédéral)

Ce service est un service extérieur qui n'a pas d'homologue en Belgique. Il est fédéral. Son siège est situé à Munich. Le chancelier et ses services sont responsables du BND et exercent leur contrôle interne.

1.4. **Die Länderverfassungsschutz** (Offices régionaux de la protection de la Constitution)

Tous les länder composant l'Allemagne se sont dotés d'un service de renseignements propre. La loi concernant le BfV leur est applicable.

2. LÉGISLATION ORGANISANT LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS ALLEMANDS

Ces trois services ont un statut légal qui leur est conféré par une seule et même loi, dénommée "*Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes*", du 20 décembre 1990.

La loi sur les services du 20 décembre 1990 a été complétée à plusieurs reprises:

- le 28 février 1992 par la "*Aussenwirtschaftsgesetz*", législation relative aux relations des services allemands avec l'étranger;
- le 27 mai 1992 par la loi sur "*Die Parlamentarische Kontrollkommission - PKK*";
- le 20 avril 1994, le Parlement allemand a légiféré sur la problématique des certificats de sécurité dont il a été question dans le rapport annuel du Comité 1994-1995. Cette loi a pour intitulé "*Sicherheitsüberprüfungsgesetz*";
- le 28 octobre 1994, la loi sur la lutte contre la criminalité concerne également les services de

renseignements. Elle se dénomme “*Verbrechensbekämpfungsgesetz*”. Cette dernière loi limite le droit constitutionnel du secret des lettres et des télécommunications.

3. LA MISSION COMMUNE AUX SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

A la différence de la Belgique qui n’a pas encore légiféré à ce propos, l’Allemagne s’est dotée d’une loi sur les certificats de sécurité. Il s’agit de la loi dénommée “*Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes*”, datée du 20 avril 1994.

Cette loi a pour objectif de mettre en balance les intérêts du particulier et ceux de l’Etat et met ainsi l’Allemagne au rang des pays démocratiques respectant la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

4. LES MÉTHODES COMMUNES AUX TROIS SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

Chaque article de la loi du 20 décembre 1990 est composé de plusieurs chapitres, eux-mêmes divisés en paragraphes.

Le premier article concerne plus particulièrement les règles qui régissent le fonctionnement des différents services de renseignements allemands ou encore les méthodes qu’ils sont autorisés à employer pour effectuer leurs missions. Elles peuvent être résumées de la façon suivante:

4.1. Sources ouvertes

Il s’agit de ce qui a déjà été défini par le Comité dans ses précédents rapports comme se composant de journaux et de toutes sortes de publications qui sont utilisés par chacun des services dans le cadre de leurs missions spécifiques.

4.2. Sources humaines

Les sources humaines sont plus habituellement dénommées “*informateurs et honorables correspondants*”. Le Comité renvoie le lecteur à cet égard à l’enquête de contrôle effectuée à ce sujet et reprise dans le présent rapport annuel. Elles interviennent lors de recherches spécifiques et/ou lorsqu’il convient de confirmer ou d’infirmier des données recueillies par d’autres moyens. Les services consignent dans des notes internes les procédures de recrutement et d’évaluation et leur impact sur le budget.

- recrutement

Les agents des services, dûment formés et ayant une certaine expérience professionnelle, procèdent au recrutement sur la base de critères de recherche qui leur sont imposés par leur hiérarchie.

- évaluation

L’évaluation de l’informateur se fait au travers de l’évaluation de l’information donnée. A notre connaissance, il n’existe pas de service au sein des services de renseignements qui fasse des enquêtes au sujet de l’informateur lui-même. Avant de travailler avec l’informateur, l’officier traitant procède à l’évaluation du candidat suivant des critères imposés par sa direction. L’évaluation de l’information est effectuée par le service d’analyse.

- budget

Le paiement d'une information est effectué sur la base de son rapport coût/intérêt, en d'autres termes sur la base de la valeur de l'information eu égard à la possibilité d'en disposer par d'autres méthodes, ainsi qu'en fonction des disponibilités budgétaires et des priorités définies par la hiérarchie et par le secrétaire d'Etat au Renseignement en charge de la coordination des services de renseignements dont il sera question ci-après.

4.3. La pénétration dans une propriété privée

La législation allemande permet la pénétration dans une propriété privée à l'aide de moyens techniques disposés à distance pour effectuer une écoute ou une prise de vue, mais sous certaines conditions.

4.4. Les écoutes

L'article 10 de la Constitution prévoit que la correspondance, les postes et les communications ne pourront être violées que si une loi le prévoit.

Le législateur allemand a voté cette loi intitulée "*Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz)*", datée du 13 août 1968.

Cette loi dénommée "*G10*" permet aux services de procéder à l'interception de communications téléphoniques lorsqu'il existe un danger imminent violant les grands principes déterminés par la loi pénale tel que:

- trahison ou haute trahison;
- crime contre l'Etat de droit démocratique;
- crime contre la pérennité de la République fédérale ou d'un land;
- crime contre la sécurité des troupes de l'OTAN casernées en Allemagne;
- violation des traités internationaux;
- défense du territoire.

Le lecteur pourra examiner la manière dont ces activités sont contrôlées au point 8 ("Les organes de contrôle") de cette étude.

Dans le cadre de l'énumération des législations relatives aux services de renseignements (Cf. p. 2 de cette étude), le Comité a mentionné les lois qui portaient atteinte aux libertés fondamentales sanctionnées par l'article 10 de la Constitution allemande. Il faut également souligner que l'article 5 de la "*Geldwäschegesetz*", loi sur le blanchiment de l'argent, limite le secret postal.

4.5. L'infiltration d'organisations

Cette méthode peut être utilisée par les services de renseignements à condition qu'aucun délit ne soit commis.

4.6. L'observation

Cette méthode est régie par des notes internes aux services. Le législateur autorise les agents des services à commettre des infractions de roulage.

5. LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

Chaque service dispose d'un service juridique, ce qui n'est pas le cas pour le SGR en Belgique.

5.1. Das Bundesamt für Verfassungsschutz - BfV

- budget

En 1991: 215 Mil. de DEM.

En 1992: 227 Mil. de DEM.

- personnel

En 1991: 2.431 collaborateurs.

En 1992: 2.318 collaborateurs.

- matériel

Par mesure de sécurité opérationnelle, le Comité n'a pas pu prendre connaissance de ce poste.

- missions

L'article 2 de la loi du 20 décembre 1990 mentionnée ci-dessus précise les missions (§ 3) en donnant des définitions (§ 4), les limites (§ 5) et les compétences (§ 8) du BfV et des "Länderverfassungsschutz" (LfV).

5.1.1. Les missions

Les "Services ..." du "Bund" et des länder ont pour missions la collecte et le traitement d'informations, en particulier de renseignements, de communications et de documents concernant:

- toute activité dirigée contre l'ordre libre et démocratique, l'existence ou la sécurité du "Bund" ou d'un des länder ou qui vise à entraver de manière illégale le fonctionnement des organes constitutionnels du "Bund", d'un des länder ou d'un de leurs alliés;
- les activités de renseignements pour le compte d'une puissance étrangère ou celles menaçant la sécurité, tombant dans le champ d'application de cette loi;
- les activités, tombant dans le champ d'application de cette loi, qui lèsent, par l'emploi de violence ou par des activités préparatoires à la violence, les intérêts extérieurs de la RFA.

Les "Services ..." du "Bund" et des länder participent:

- aux enquêtes de sécurité sur les personnes auxquelles on confie, dans l'intérêt public, des éléments secrets de faits, objets ou informations, auxquels elles auront accès ou pourraient avoir accès;
- aux enquêtes de sécurité sur les personnes qui travaillent ou travailleront aux endroits sensibles dans les domaines ayant une importance vitale ou militaire;
- aux mesures techniques de sécurité visant à éviter que des personnes non qualifiées prennent connaissance de faits, objets ou informations dont le secret est reconnu d'intérêt public.

Les époux(ses), les fiancé(e)s ou les personnes vivant en concubinage avec l'intéressé(e) peuvent être impliqué(e)s, avec leur accord, dans l'enquête de sécurité.

Il est donc nécessaire et suffisant que la personne concernée soit mise au courant du début de

l'enquête de sécurité, lorsque la participation du BfV aux enquêtes de sécurité ne porte que sur le traitement des données déjà disponibles chez l'employeur et auprès des autorités judiciaires. L'accord est d'ailleurs nécessaire pour autant que la loi n'en décide autrement.

Les "Services ..." sont tenus de respecter les stipulations générales de la loi (article 20 de la Constitution).

5.1.2. Définitions: § 4 de l'article 2 de la loi du 20 décembre 1990

- toute activité dirigée contre l'existence du "Bund" ou d'un des länder consiste en tout comportement politique, volontaire et adéquat dans le cadre de groupements ou pour le compte de groupements, visant à porter atteinte à la liberté du "Bund" ou d'un des länder ou à mettre fin à l'unité de l'Etat ou à en séparer un territoire;
- toute activité dirigée contre la sécurité du "Bund" ou d'un des länder consiste en tout comportement politique, volontaire et adéquat dans le cadre de groupements ou pour le compte de groupements, visant à nuire au bon fonctionnement du "Bund", des länder ou de leurs institutions;
- toute activité dirigée contre l'ordre libre et démocratique consiste en tout comportement politique, volontaire et adéquat dans le cadre de groupements ou pour le compte de groupements, visant à porter atteinte ou à déroger à un des principes constitutionnels mentionnés à l'alinéa 2.

Dans le cadre d'un groupement ou pour le compte d'un groupement agit celui qui le soutient explicitement. L'existence de points de départ réels est nécessaire pour entreprendre la récolte et le traitement d'informations dans le cadre des missions décrites ci-dessus. Les activités d'individus qui n'agissent pas dans le cadre de groupements ou pour le compte de groupements sont considérées comme des activités dans le sens de cette loi lorsqu'elles pourront par leur nature porter un préjudice considérable à un des principes de cette loi.

5.1.3. Compétences du BfV (§ 8 de la loi)

- le BfV peut recueillir, traiter et utiliser toute information, y compris des données personnelles, nécessaire à l'exécution de sa mission, pour autant qu'il n'y ait pas de violation des stipulations de la "Bundesdatenschutzgesetz" ou des dispositions particulières de la présente loi;
- le BfV peut utiliser pour la récolte des informations secrètes, des méthodes, des objets et des instruments clandestins, ainsi que des informateurs, des sources protégées, des observations, des enregistrements visuels ou auditifs, des faux documents et des immatriculations falsifiées.

Toutes ces méthodes doivent faire l'objet d'une note de service qui spécifie les circonstances dans lesquelles leur utilisation est autorisée. Cette note de service doit être approuvée par le ministre de l'Intérieur fédéral qui en informe la Commission de contrôle parlementaire;

- le BfV n'a pas de compétences de police judiciaire ou de droit de perquisition. Il ne peut pas non plus, dans le cadre de la "Amtshilfe" (coopération entre fonctionnaires, services officiels), faire appel à la police pour prendre des mesures en dehors de sa propre sphère de compétences;
- lorsqu'on recueille des données personnelles sur une personne qui en est consciente, il faut qu'elle soit mise au courant du but de l'enquête. Il faut informer la personne concernée qu'elle fait des déclarations de façon volontaire ou qu'elle est tenue de coopérer dans le cadre de relations contractuelles relatives au droit du travail, aux obligations du service ou autres;
- le BfV doit choisir la mesure appropriée, c'est-à-dire celle dont il suppose qu'elle sera la moins gênante pour l'intéressé(e). Une mesure ne peut causer un préjudice qui ne soit pas clairement

en proportion avec le but recherché.

Les paragraphes suivants mentionnent certaines méthodes utilisées par le service:

- § 9 Formes particulières et récolte de données
- § 10 Stockage, modification et utilisation de données personnelles
- § 11 Stockage, modification et utilisation de données personnelles de mineurs d'âge
- § 12 Correction, destruction et verrouillage de données dans les fichiers électroniques
- § 13 Correction et verrouillage dans les dossiers de données qui ont trait à des personnes
- § 14 Prescription concernant les fichiers

prescription sur la communication de données au service "für Verfassungsschutz"

- § 15 Communication aux intéressés
- § 16 Obligation du BfV de rendre compte de ses activités au ministre de l'Intérieur fédéral
- § 17 Recevabilité des demandes (venant du service)
- § 18 Communication d'informations aux services "Verfassungsschutz"
- § 19 Communication de données personnelles par le BfV
- § 20 Communication d'informations par le BfV au ministère public et aux autorités de sécurité en matière de sûreté de l'Etat et de sauvegarde de la Constitution
- § 21 Communication d'informations par les services "Verfassungsschutz" des länder au ministère public et aux autorités de sécurité en matière de sûreté de l'Etat et de sauvegarde de la Constitution
- § 22 Communication d'informations par le parquet et les polices au MAD
- § 23 Interdiction de communication
- § 24 Protection de mineurs d'âge
- § 25 Devoirs du destinataire des informations
- § 26 Devoirs - pour celui qui communique les informations - de corriger les communications incomplètes ou erronées.

5.2. Das Amt für den Militärischen Abschirmdienst - MAD

- budget

En 1991: 147 Mil. de DEM.

En 1992: 141 Mil. de DEM.

- personnel

En 1991: 1.834 collaborateurs.

En 1992: 1.751 collaborateurs.

- matériel

Le Comité ne dispose pas d'informations à ce sujet.

- missions

L'article 3, § 1 de la loi du 20 décembre 1990 précise les missions et les compétences particulières de ce service de renseignements.

5.2.1. Les missions

Le service de sécurité militaire du ministère fédéral de la Défense a pour missions la collecte et le

traitement d'informations, en particulier de renseignements, de communications et de documents concernant:

- toute activité dirigée contre l'ordre libre et démocratique, l'existence ou la sécurité du "Bund" ou d'un des länder;
- les activités de renseignements ou celles menaçant la sécurité pour le compte d'une puissance étrangère, tombant dans le champ d'application de cette loi.

Lorsque ces activités sont dirigées contre des personnes, des services ou des installations qui sont du ressort du ministère fédéral de la Défense et qu'elles sont ou seraient dues à l'initiative de personnes qui font partie de ce ressort ou y sont actives, le § 4 de la "Bundesverfassungsschutzgesetz" est d'application.

En outre, le service de sécurité militaire a pour tâche d'évaluer les dispositifs de sécurité des services et installations qui sont du ressort du ministère fédéral de la Défense et des services et installations des forces alliées et des quartiers généraux internationaux, depuis que la RFA s'est engagée, par des accords internationaux, à garantir la sécurité de ces services et installations et que l'évaluation des dispositifs de sécurité a été confiée au MAD par le ministre fédéral de la Défense en accord avec les autorités compétentes des nations concernées. Il a aussi pour tâche de s'occuper du traitement des informations concernant les activités, mentionnées dans ses missions, qui sont dirigées contre ces services et installations, même lorsqu'elles sont dues à l'initiative de personnes qui ne font pas partie du ressort du ministère fédéral de la Défense ou qui n'y sont pas actives.

Le service de sécurité militaire participe dans les mêmes conditions que le BfV et les LfV aux enquêtes de sécurité.

Le service de sécurité militaire ne peut pas être assimilé à un service de police.

Le service de sécurité militaire est tenu de respecter les stipulations générales de la loi (article 20 de la Constitution).

5.2.2. Les compétences particulières du MAD sont prévues par le § 2 de la loi du 20 décembre 1990

- Dans le cadre de l'exécution des missions prévues par le § 1, alinéa 1, le service de sécurité militaire peut, pour autant que ce soit absolument nécessaire dans des cas particuliers, exercer ses compétences envers des personnes qui ne sont pas du ressort du ministère fédéral de la Défense ou qui n'y travaillent pas.

Cette enquête n'est autorisée:

- * qu'envers l'époux(se), le (la) fiancé(e) ou la personne vivant en concubinage avec une personne mentionnée dans les compétences de ce service, lorsqu'on est amenés à croire que les activités ou tentatives de menaces sont également dues à leur initiative;
 - * qu'envers les personnes qui, sur la base d'indications claires, soutiennent les activités ou tentatives de menaces reprises dans les missions du MAD et lorsque, autrement, la continuation de l'enquête serait mise en péril ou exigerait des moyens démesurés. L'accord du service "Verfassungsschutz" compétent est requis.
- Dans le cadre de la protection de ses collaborateurs, installations, objets et sources, des actions de services de renseignements ou des activités qui pourraient mettre en danger leur sécurité, le MAD peut, dans le cadre de ses missions et pour autant que ce soit absolument nécessaire dans des cas particuliers et en accord avec le service "Verfassungsschutz" compétent, exercer ses compétences envers des personnes qui ne font pas partie du ressort du ministère fédéral

de la Défense ou qui n'y sont pas actives.

D'autres paragraphes de la loi règlent certains aspects des services de renseignements. Il s'agit de:

- § 4 Compétences du service de sécurité militaire
- § 5 Formes particulières de récolte de données
- § 6 Stockage, modification et utilisation de données personnelles
- § 7 Correction, destruction et verrouillage de données personnelles
- § 8 Prescriptions concernant le fichier
- § 9 Communication aux intéressés
- § 10 Communication obligatoire d'informations au MAD par certains fonctionnaires
- § 11 Possibilité de communication d'informations par le MAD au ministère public, aux services de police et au BND
- § 12 Procédure pour la communication d'informations
- § 13 Non-application de certaines dispositions de la "*Bundesdatenschutzgesetz*"

5.3. Der Bundesnachrichtendienst - BND

- *budget*

Non communiqué.

- *personnel*

Selon la presse allemande, 5.600 personnes travaillent pour le BND.

- *matériel*

Non communiqué.

- *organisation et missions*

Le BND est un service supra-fédéral dépendant du chef de la chancellerie fédérale ("*Bundeskanzleramt*"). Il ne peut pas être assimilé à un service de police.

Le BND, dans le but de se renseigner sur ce qui se passe à l'étranger, recueille et traite les informations nécessaires qui ont une importance pour la politique étrangère et la sécurité de l'Allemagne. Si, lors de l'exécution de cette mission dans le cadre de cette loi, des informations contenant des données personnelles sont relevées, celles-ci doivent être recueillies, traitées et utilisées conformément à la présente loi.

6. COLLABORATION

Ce principe est consacré dans la loi du 20 décembre 1990 dénommée "*Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes*" qui prévoit l'obligation de:

- article 2: collaboration du "*Bund*" et des länder en matière de Sûreté de l'Etat par les BfV et les LfV;
- article 3: collaboration du "*Militärische Abschirmdienst*" avec les autres services de renseignements;
- article 4: collaboration du "*Bundesnachrichtendienst*" avec les autres services de

renseignements.

6.1. La collaboration entre les services de renseignements allemands

- Dans l'exécution de leurs missions, les services "*Verfassungsschutz*" des länder recueillent des informations, des renseignements, des communications et des documents qu'ils traitent et qu'ils remettent au service "*Verfassungsschutz*" du "*Bund*" (BfV) ou aux services "*Verfassungsschutz*" d'autres länder, pour autant que ceux-ci en aient besoin dans l'exécution de leurs missions.
- Le service BfV peut recueillir dans un land, avec l'accord du LfV, des informations, des renseignements, des communications et des documents s'il s'agit d'activités:
 - * dirigées entièrement ou en partie contre le "*Bund*";
 - * non limitées au territoire d'un seul land;
 - * concernant les intérêts extérieurs de la RFA ou pour lesquelles un service "*Verfassungsschutz*" d'un land sollicite l'intervention du BfV.

L'article 2, § 1 et 2 sanctionne l'obligation de collaboration entre les différents services de renseignements fédéraux et les services des länder, autrement dit, régionaux.

L'article 2, § 18 et 19 et l'article 3, § 3 prescrivent la façon dont la collaboration doit se faire et les services entre lesquels elle doit se faire.

6.2. La collaboration entre les services de renseignements allemands et étrangers

L'article 2, § 19 prévoit la possibilité de communication d'informations par le BfV aux autres départements allemands, aux services des troupes étrangères casernées en Allemagne et aux services de renseignements étrangers.

Par analogie, les articles 3 et 4 de la même loi règlent ce problème pour le MAD et le BND.

6.3. La collaboration avec d'autres autorités

L'article 2, § 20 prévoit que le BfV communique aux autorités judiciaires ou policières des informations en matière de Sûreté de l'Etat.

L'article 3, § 10 concerne les relations du MAD avec les autorités mentionnées ci-dessus.

L'article 4, § 8 est relatif aux relations du BND avec ces autorités.

7. LA COORDINATION ENTRE LES SERVICES

Cet aspect des activités des services de renseignements n'est pas réglé par une loi.

Toutefois, cette mission est dévolue au "*Staatssekretär beim Bundeskanzleramt*", homme politique sous la responsabilité du chancelier, homologue de notre Premier ministre. Il s'agit donc d'une création du pouvoir exécutif.

Ce "*Staatssekretär*" réunit régulièrement les responsables des trois services fédéraux.

8. LES ORGANES DE CONTRÔLE

Nonobstant le contrôle interne des services de renseignements allemands exercé par les ministres responsables, les services sont soumis à des contrôles internes à chaque service, à un contrôle du budget par la Cour des Comptes fédérale, sans que les documents classifiés soient examinés, et à cinq organes de contrôle qui sont les suivants:

8.1. Die Parlamentarische Kontrollkommission - PKK

Les autorités politiques ont constaté que les enquêtes parlementaires ne permettaient pas un contrôle efficace des services de renseignements. Pour ce motif et en vue de permettre au public d'avoir confiance dans ces services, le Parlement allemand a voté la loi du 11 avril 1978 dénommée "*Gesetz über die Parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes*".

Cette loi a été amendée le 27 mai 1992. Elle permet à un membre des services de s'adresser à la PKK dans l'hypothèse où il ne serait pas entendu par sa hiérarchie et permet à la PKK de convoquer les agents des services de renseignements pour audition.

8.1.1. Objet de contrôle

La section 1 de la loi sur la création de la PKK prévoit que celle-ci contrôle la légalité a posteriori des décisions du pouvoir exécutif prises en ce qui concerne le BND, le MAD et le BfV, sans exclure les enquêtes parlementaires. Ainsi, la PKK contrôle indirectement les services de renseignements.

8.1.2. Système de contrôle

- Information

La Commission doit être mise au courant des activités générales des services et des opérations particulières.

Le gouvernement est obligé de fournir des informations claires et non limitées à l'organisme parlementaire. Si le gouvernement décide qu'une opération est très importante, il peut refuser de donner l'information à la Commission à condition d'invoquer des raisons probantes pour protéger cette information. La Commission a un droit d'initiative concernant les cas à examiner.

- Droit de prendre connaissance des dossiers et de procéder à des interrogatoires

- Information transmise à la Commission par les agents des services de renseignements de leur propre initiative

Ces deux derniers points sont issus de la déclaration gouvernementale du 12 mars 1992, renouvelée le 8 février 1995, qui a ainsi élargi les moyens de contrôle de la PKK sans pour autant les consacrer dans un texte légal.

Le principe de transmission directe permet à la Commission de recevoir des renseignements et des propositions aussi bien de la part de la direction que des membres des services.

8.1.3. Composition et méthode de travail de la PKK

La loi ne donne aucun détail concernant le nombre de membres, la composition ou les méthodes de travail de la PKK. Toutefois, au début de chaque nouvelle législature, le "*Bundestag*" nomme les membres de la PKK, lesquels fixent la composition et la méthode de travail de l'organisme. Actuellement, le nombre de parlementaires composant la PKK est de huit.

La PKK doit se réunir trimestriellement. Chaque fois qu'un membre de la PKK souhaite être informé d'une affaire spécifique, il peut demander à la Commission de se réunir (ce qui arrive régulièrement).

Les membres de la PKK peuvent demander une réunion endéans la semaine. Un exemplaire du rapport de chaque réunion est transmis aux services du chancelier.

La présidence de la PKK change tous les six mois (au 1er janvier et au 1er juillet).

Un haut fonctionnaire de l'administration du "*Bundestag*" est chargé de l'administration de cet organe de contrôle.

Les débats sont secrets.

L'amendement de 1992 à la loi prévoit une exception à la règle de discrétion: l'évaluation des événements "actuels". Moyennant accord de deux tiers des membres, une telle évaluation peut être publiée afin de satisfaire le besoin d'information du public.

La PKK est obligée d'introduire deux rapports d'activités auprès du "*Bundestag*", l'un au milieu de la législature et l'autre à la fin de celle-ci. Ces rapports sont toujours succincts.

8.2. Das G10 Gremium

Il s'agit d'une Commission qui a vu le jour en application de l'article 9-1 de la loi du 13 août 1968.

Cette Commission, composée de 5 parlementaires choisis pour la durée de la législature, a pour mission de contrôler les écoutes stratégiques effectuées par les services de renseignements. Ces écoutes stratégiques portent sur un réseau de communication d'un pays à risque ou d'un groupement dont les activités sont suivies par les services. Cette compétence ne se limite pas à la prise de connaissance d'une interception téléphonique. Le "*Gremium*" peut également à tout moment poser des questions et exiger des réponses des ministres compétents sur tout aspect des interceptions téléphoniques et postales. Le contenu du devoir de communication est donc défini par le "*Gremium*". Cette Commission contrôle également la définition des domaines à risque prise par le pouvoir exécutif.

Etant donné que le "*Gremium*" est un organe législatif, il peut agir par voie de propositions politiques.

Enfin, une tâche du "*Gremium*" consiste à veiller à la composition de la "*G10 Kommission*" et à sanctionner le règlement d'ordre intérieur de cette "*G10 Kommission*".

8.3. Die G10 Kommission

8.3.1. Base

La Constitution stipule que les lettres, les télécommunications et les plis postaux sont inviolables, sauf exceptions prévues par la loi intitulée "*Gesetz zu Beschränkung des Brief- Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz)*", datée du 13 août 1968.

Le lecteur se rapportera au point 4 de la présente étude concernant les méthodes des services de renseignements allemands en ce qui concerne les conditions dans lesquelles ces interceptions peuvent avoir lieu.

8.3.2. Composition

Cette "*G10 Kommission*" est composée de cinq membres, dont un président et deux vice-présidents, ces derniers étant des magistrats de carrière. Pour des raisons pratiques et pour assurer la continuité du service, chaque membre a un suppléant. Ils sont choisis par le "*G10 Gremium*". La Commission ne peut prendre de décisions que si trois membres ou leurs suppléants sont présents. Les membres ne sont pas nécessairement des membres de la Chambre des représentants mais appartiennent malgré tout à des partis politiques. Contrairement à ce qui est stipulé pour la PKK, la loi ne prévoit pas de dispositions relatives au secret professionnel. Toutefois,

le paragraphe 4 du règlement d'ordre intérieur de la "G10 Kommission" dispose que les délibérations sont secrètes et que les membres doivent être en possession d'un certificat de sécurité.

8.3.3. Tâches

- La "G10 Kommission" est en rapport constant avec les ministres responsables. Elle donne son autorisation aux mesures sollicitées par les services et permises par les ministres. Les ministres peuvent, en cas de danger imminent, autoriser ces interceptions sans passer par la "G10 Kommission". Ces autorisations seront immédiatement annulées si la "G10 Kommission" ne les estime pas indispensables et acceptables. Les services sont donc tenus de respecter les décisions de la "G10 Kommission".
- La Commission traite les plaintes des particuliers et vérifie si les droits constitutionnels ont été respectés. Environ une trentaine de plaintes sont déposées chaque année auprès de la "G10 Kommission". Les ministres responsables ont l'obligation de porter à la connaissance des personnes ayant fait l'objet de ces interceptions des mesures prises après leur application. Ce principe ne s'applique pas aux interceptions stratégiques, compte tenu de la nature de ces dernières. La communication à des particuliers des mesures prises ne se fait que si tout danger pour le but à atteindre par les services est exclu. Si ce danger perdure durant une période de cinq ans, l'obligation de communication disparaît. La "G10 Kommission" en est informée. Elle peut néanmoins ordonner au ministre responsable de procéder à cette communication.

8.3.4. Contrôle de l'application de la loi G10

Il s'agit en l'occurrence de l'interdiction de l'emploi et de l'ordre de destruction des documents recueillis à l'occasion des interceptions que cette Commission a dans ses compétences. D'après cette loi, une mesure doit être immédiatement arrêtée dès qu'elle a satisfait les conditions de l'autorisation ou lorsque la mesure n'est plus nécessaire. D'après la loi, les informations recueillies doivent être utilisées dans le cadre de faits pénalement punissables en application du paragraphe 138 du Code pénal, des paragraphes 34 et 35 de la loi dénommée "Aussenwirtschaftsgesetz" et des paragraphes 19, 20, 21 et 22 de la loi dénommée "Kriegswaffenkontrollgesetz". La Commission contrôle le respect de ces dispositions par inspections et par coups de sonde, en examinant les procès-verbaux aux centrales téléphoniques, aux services de poste et plus particulièrement dans les services de renseignements.

8.3.5. Contrôle de la loi sur la protection de la vie privée

L'application de cette loi dénommée "Datenschutzgesetz" du 20 décembre 1990 ressortit également à la compétence de la "G10 Kommission", dans la mesure où cette Commission peut être consultée pour la vérification des méthodes utilisées par les services de renseignements en violation du secret des communications téléphoniques ou de la levée du secret des envois postaux.

8.4. Das Vertrauensmännnergremium

Depuis 1956 (et depuis 1964 pour le BND), l'Allemagne s'est dotée d'un conseil de sages émanant de la Commission budgétaire du Parlement qui évalue, accorde et contrôle le budget des fonds spéciaux des services de renseignements. Ce conseil a accès aux documents classifiés. Il travaille dans la plus grande discrétion.

8.5. Der Rechnungshof

Cet organe contrôle le budget des services de renseignements, à l'instar de notre Cour des Comptes, sans avoir accès aux documents classifiés.

9. APPROCHE CRITIQUE

- *Faut-il une législation exhaustive sur les services de renseignements ? Une telle législation est-elle un frein ou une garantie ? Comment ne pas sombrer dans le juridisme ?*

En Allemagne, l'intérêt du Parlement pour ses services de renseignements et la tendance à inscrire leur action dans un cadre légal datent des années 1970. Cette préoccupation est constante depuis lors; en cause: le passé nazi, l'"*Ostpolitik*", puis la réunification du pays, mais aussi la sensibilité croissante des citoyens au respect de la vie privée. L'absence totale de cadre légal était la caractéristique des services de renseignements de l'ex-RDA (ex.: la Stasi). Ceux-ci évoluaient dans le "*non droit*", ce qui leur conférait une marge de manoeuvre quasi illimitée ainsi qu'une emprise très grande sur la vie privée des citoyens. La toute-puissance de la "*Geheime Staats Polizei*" du régime nazi est aussi dans l'esprit de chacun.

La République fédérale d'Allemagne a retenu les leçons de son histoire. La législation allemande sur les services de renseignements est certainement l'une des plus complètes qui soient. Sept lois au moins confèrent un statut officiel à ces services et réglementent leurs activités: les compétences, les missions, les méthodes, les certificats de sécurité, les relations avec les autorités administratives, judiciaires, avec les services de renseignements étrangers, ainsi que le contrôle parlementaire. Ces lois, insérées dans la législation sur la protection des données personnelles⁽¹⁾, sont inspirées par un double objectif: assurer la sécurité de l'Etat et garantir la protection des droits que la Constitution confère aux personnes⁽²⁾.

La recherche d'un équilibre entre les droits et intérêts des particuliers et les impératifs de sécurité de la collectivité paraît un souci constant du législateur allemand; ce faisant, celui-ci agit en conformité avec la lettre et l'esprit de la Convention européenne des droits de l'Homme. La Belgique, dont personne ne conteste le caractère démocratique, ne possède pas encore ce cadre législatif approprié dont l'Allemagne s'est dotée depuis déjà quelques années. Le Comité ne peut encore que le regretter.

D'aucuns ont avancé qu'un cadre législatif englobant toutes les activités des services de renseignements risquait de paralyser leur action. Certains craignent les dangers d'une "*juridification*" et disent que les services de renseignements allemands seront bientôt une annexe de leurs sections juridiques. Il est vrai que ceux-ci se sont dotés d'une section juridique de haut niveau. Celles-ci sont chargées d'examiner la légalité de chacune des opérations entreprises. Parmi les interlocuteurs allemands du Comité, aucun n'a cependant considéré que le cadre juridique existant, constituait un obstacle déterminant à l'efficacité des services de renseignements de ce pays. Certes, la prudence est de rigueur mais la garantie d'agir dans les limites posées par un Etat de droit démocratique confère aux services de renseignements leur légitimité et renforce la confiance de la population. En cas de "*bavure*", les responsabilités peuvent être clairement établies.

- *Un service extérieur de renseignements en Belgique ?*

L'Allemagne dispose d'un service de sécurité militaire, le MAD (l'équivalent du SGR), mais aussi d'un service extérieur de renseignements, le BND. Le personnel de ce service est composé de civils

(1) "*Datenschutzgesetz*" ou loi sur la protection de la vie privée.

(2) Les services de renseignements civils, fédéral et régionaux sont d'ailleurs dénommés "*Offices de protection de la Constitution*" ("*Bundes-[Länder-] amt für Verfassungsschutz*").

et de militaires (environ 12% du personnel), mais il ne s'agit pas à proprement parler d'un service de renseignements militaire: il a pour tâche de recueillir et d'évaluer les informations importantes pour la sécurité et la politique étrangère du pays; il n'a pas le droit de s'occuper de ses affaires intérieures, celles-ci sont du ressort du BfV ou des LfV.

Les priorités du BND sont définies par la chancellerie fédérale en collaboration avec le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Défense. Ces priorités sont de deux natures: régionales (selon leur localisation dans le monde) et inter-régionales (selon la matière). Les priorités régionales sont actuellement les foyers de tension en Europe de l'Est et au Proche-Orient, ainsi que les pays où l'Allemagne serait susceptible de participer à une mission internationale militaire. Les priorités inter-régionales sont le trafic de drogue, la prolifération nucléaire, le blanchiment de l'argent du crime organisé ainsi que le terrorisme d'inspiration islamiste.

La Belgique ne dispose pas d'un service de renseignements extérieur, mais elle est confrontée aux mêmes menaces extérieures que l'Allemagne; celles-ci sont traitées par le SGR ou par la Sûreté de l'Etat selon le cas.

Les renseignements relatifs à l'accomplissement des missions des forces armées dans le cadre de la politique internationale (ONU - OTAN - UEO) décrétée par le gouvernement sont recueillis par le SGR. Ces missions n'ont pas nécessairement pour objectif de défendre le territoire national; elles peuvent avoir un caractère humanitaire, d'assistance et n'être dirigées contre aucun "*ennemi*" (voir les missions de l'armée belge en Somalie, au Rwanda, en ex-Yougoslavie, en Haïti). Il est donc bien nécessaire de les distinguer des missions de défense habituelles dirigées contre un ennemi identifié. Les renseignements utiles à ce genre de missions ne sont donc pas ici limités aux seules menaces "*militaires*". Les renseignements devront aussi porter sur le contexte politique, social, économique, culturel, ethnique, etc., du pays dans lequel s'opère leur mission. Le Comité s'interroge ici sur la vocation et sur la compétence d'un service de renseignements militaire pour effectuer la recherche et l'analyse de ce type d'informations.

Il en est de même pour la protection des intérêts de la Belgique et la sécurité des citoyens belges à l'étranger. Le renseignement utile à la protection de ces intérêts ne figure pas parmi les missions assignées à la Sûreté de l'Etat et au SGR. La Sûreté n'opère en effet que dans les limites du territoire national, tandis que le SGR a une vocation essentiellement militaire. La Belgique a aussi des intérêts économiques à l'étranger, notamment dans les pays où elle mène une politique de coopération.

La question du renseignement extérieur n'est pas vraiment prise en compte d'une manière globale et cohérente par les deux services belges existants. Le Comité regrette que l'avant-projet de loi organique sur les services de renseignements et de sécurité ne contienne aucune disposition sur ce sujet.

- *Faut-il des services de renseignements régionaux en Belgique ?*

Tout comme l'Allemagne, la Belgique est à présent dotée d'une Constitution fédérale. Faut-il dès lors envisager dans notre pays la création de services de renseignements régionaux à l'image des LfV allemands ?

Dans son rapport d'activités de 1995, le Comité a posé la question: "*le gouvernement fédéral doit-il être le seul destinataire des renseignements produits par la Sûreté de l'Etat?*"⁽¹⁾

Vu les nombreux intérêts maintenant couverts par les services de renseignements, l'ensemble des autorités responsables et de sécurité peut, à un moment ou à un autre, être intéressé par des

⁽¹⁾ Comité R - *Rapport d'activités 1995*, p. 79 - version française.

renseignements de ces services: non seulement le gouvernement fédéral, mais aussi les gouvernements régionaux, communautaires, voire les gouverneurs de province, les députations permanentes et les bourgmestres. Les matières économiques sont à présent de la compétence des régions. S'il revient, par exemple, à la Sûreté de l'Etat de devoir s'occuper de la protection des intérêts économiques du pays, c'est aussi avec les autorités régionales qu'elle devra traiter cette matière.

Les communautés, les provinces et les communes peuvent être concernées, notamment par l'action des sectes, maintenant considérées comme des atteintes à la société civile.

Le Comité n'est pas partisan de créer des services de renseignements régionaux; l'exiguïté du territoire national ne le justifierait pas. Le Comité estime cependant que le rôle des services de renseignements doit être d'informer toute autorité publique compétente, y compris donc régionale et communautaire, sur ce qu'elle sait en fonction des intérêts menacés.

Le but du renseignement étant que l'autorité compétente puisse prendre les décisions appropriées en fonction des atteintes prévisibles aux intérêts dont elle a la charge.

“Ne pas prendre en compte la multiplication des centres de décision politique en Belgique et le besoin de renseignements que rencontre chacun d'eux, c'est courir le risque de voir apparaître de nouveaux services de renseignements parallèles, privés, officieux ou même officiels, mais non contrôlés. Une telle situation aurait de graves conséquences tant sur l'efficacité des services de renseignements que sur la garantie qui est due aux citoyens dans l'exercice de leurs droits constitutionnels.”⁽²⁾

- *La collaboration entre services de renseignements et services de police*

En Allemagne, la séparation entre services de renseignements et services de police est respectée: les agents des services de renseignements n'ont aucune compétence d'officier de police judiciaire. Il en résulte qu'il n'y a pratiquement pas de conflit de compétence entre services de police et services de renseignements. Dès lors que ces derniers détiennent des indices d'infraction pénale, ils les transmettent au parquet ou aux services de police.

Néanmoins, le législateur allemand permet aux services de renseignements d'apprécier la nécessité d'une telle communication en fonction de la gravité du délit d'une part, et de l'importance des opérations qu'ils mènent d'autre part. Les services de renseignements peuvent s'accorder avec le procureur général à cet égard. Le § 138 de la “*Strafprozessordnung*” définit cependant quels sont les crimes qui doivent être obligatoirement portés à la connaissance de la justice.

Le Comité recommande que l'article 29 du Code d'instruction criminelle⁽¹⁾ soit amendé en ce sens.

- *La protection de la vie privée - les écoutes de sécurité*

Le Comité renvoie ici à l'étude qu'il a menée sur les législations belges et étrangères relatives aux écoutes téléphoniques et à l'interception de radiotélécommunications par les services de renseignements (Titre II - première partie - Les études - chapitre 2).

(1) Comité R - *Rapport d'activités 1995*, p. 79 - version française.

(2) *“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 ce délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs (...)”.*

De l'expérience allemande, le Comité retient essentiellement qu'une législation spécifique régleme minutieusement les écoutes de sécurité de même que l'interception du courrier pratiquées par les services de renseignements. Les buts, les conditions d'exercice de même que les responsabilités politiques de telles opérations sont clairement définis. Le Comité propose de s'inspirer de la loi allemande pour légiférer en Belgique sur cette matière délicate; il propose notamment d'adopter la distinction allemande entre "écoutes individuelles" et "écoutes stratégiques".

- *L'importance de l'analyse du renseignement et de la formation*

Lors de leur visite aux services de renseignements allemands, les membres du Comité ont été frappés par l'importance que ceux-ci accordent à l'analyse de l'information recueillie d'une part, à la formation du personnel d'autre part. Le Comité partage les préoccupations des responsables des services de renseignements belges sur la relative faiblesse de leurs services d'analyse. Si l'on veut éviter une trop grande dépendance des services belges envers les services des pays amis, il est indispensable de renforcer l'effectif de leur personnel d'analyse.

Le Comité plaide également pour la mise sur pied d'un centre de formation au renseignement. Ce centre pourrait être commun à la Sûreté de l'Etat et au SGR, travailler en collaboration avec des institutions telles que l'Ecole royale militaire, l'Ecole de la gendarmerie, l'Ecole de criminologie et de police scientifique, des universités, etc., de même qu'avec certains centres de formation étrangers (comme en Allemagne).

- *Le contrôle des services de renseignements*

Cinq organes de contrôle supervisent le fonctionnement des services de renseignements allemands (voir point 8 de la présente étude).

Le système de contrôle de la Commission parlementaire ("*Parlamentarische Kontrollkommission - PKK*") paraît bien moins élaboré que le système belge mis en place par la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements. D'une part, le contrôle de la Commission parlementaire n'est pas permanent; d'autre part, il se limite le plus souvent à des audits. La Commission ne dispose pas d'un service d'enquête.

On peut se poser la question de savoir si le système allemand de contrôle, de par la multiplicité de ses organes - chacun investi de compétences matérielles spécifiques - permet bien à ceux-ci d'accomplir leurs missions avec une vue d'ensemble suffisante. Le Comité R préfère pour sa part un contrôle global qu'il juge plus efficace.

Le Comité estime donc que la législation belge en la matière peut être montrée en exemple, bien qu'elle puisse encore être améliorée. Ainsi, le Comité pense que son contrôle doit aussi pouvoir s'exercer sur le budget des fonds spéciaux des services de renseignements, comme le fait le "Vertrauensmännnergremium" en Allemagne (point 8.4. de la présente étude).

TITRE II : NOS SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

PREMIÈRE PARTIE : LES ETUDES

CHAPITRE 1: RAPPORT SUR L'APPLICATION PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS DE L'ARTICLE 33, ALINEA 2 DE LA LOI DU 18 JUILLET 1991 ORGANIQUE DU CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE ET DE RENSEIGNEMENTS

1. INTRODUCTION

Aux termes de l'article 33, alinéa 2 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements, les services de renseignements transmettent d'initiative au Comité les règlements et directives internes ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres de ces services. Le Comité et le Service d'enquêtes des services de renseignements ont le droit de se faire communiquer les textes qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Le chapitre 2 ("*Les normes et directives internes des services de renseignements*") du titre I ("*Les études*") du rapport d'activités de 1995 indique de quelle manière les services de renseignements se sont acquittés de cette obligation légale au cours de l'année 1994 et du premier semestre de l'année 1995.

1.1. L'application de l'article 33, alinéa 2 par la Sûreté de l'Etat

Depuis le 13 juin 1995⁽¹⁾, la Sûreté de l'Etat a transmis d'initiative au Comité six notes internes. Par ailleurs, le Comité a constaté trois cas de refus de lui communiquer des documents requis.

Premier cas

Le 15 janvier 1996, une liste a été adressée à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat. Cette liste reprenait les règlements, directives internes et autres documents que ce service a transmis d'initiative au Comité pour la période du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1995.

Il a été demandé à l'administrateur général de confirmer qu'il s'agissait bien là d'une liste complète des documents adressés au Comité. Il lui a aussi été demandé de signaler d'éventuelles erreurs ou omissions dans cette liste. Se référant à la suite des numéros d'ordre des notes et ordres de service transmis, le Comité s'est étonné de ne pas avoir trouvé la trace de certains documents. Des explications ont été demandées à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat.

Par sa lettre du 16 janvier 1996, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat a fait savoir au Comité que les notes en question ne lui avaient effectivement pas été transmises.

(1) Date du dernier envoi de documents par la Sûreté de l'Etat, mentionnée dans le rapport d'activités du Comité pour l'année 1995.

“En effet, en vertu de l’article 33 de la loi du 18 juillet 1991 qui stipule que ‘les services de renseignements transmettent d’initiative au Comité permanent R les règlements et directives internes ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres de ces services’, la transmission desdits documents ne semblait pas justifiée.” Cette lettre est accompagnée d’une liste indiquant quelles ont été les notes de service non transmises au Comité avec mention de leurs objets respectifs.

Deuxième cas

Dans le chapitre introductif de son enquête sur les statuts des agents des services de renseignements (titre II - deuxième partie : Les enquêtes - B - Chapitre 5 - “*Enquête sur les statuts des agents des services de renseignements - Fondement légal de l’enquête*”), le Comité signale qu’il a effectué cette étude en consultant les documents transmis par les services de renseignements en application de l’article 33 de la loi organique. Il a complété cette documentation en consultant le Moniteur belge, des Codes, les rapports des Commissions parlementaires et d’autres ouvrages traitant des services de renseignements. Le 15 janvier 1996, le Comité a signalé à l’administrateur général de la Sûreté de l’Etat qu’il serait très intéressé de pouvoir prendre connaissance d’une étude interne réalisée par ce service au sujet du statut administratif de ses agents. Par sa lettre du 22 janvier 1996, l’administrateur général de la Sûreté de l’Etat a répondu qu’il s’agissait d’un texte préparant une réforme du statut des services extérieurs de ce service et que cette réforme ressortissait à la compétence du pouvoir exécutif. Le document sollicité n’a donc pas été communiqué au Comité. Les textes relatifs au statut des membres des services de renseignements sont pourtant des documents réglant le comportement de ces membres : à ce titre, le Comité les estime nécessaires à l’accomplissement de sa mission.

Troisième cas

Le 13 mars 1996, dans le cadre de l’enquête menée sur la manière dont les services de renseignements traitent la problématique des sectes, le Comité a notamment demandé à la Sûreté de l’Etat le nombre et le nom des sectes considérées comme nuisibles par ce service, ainsi que les divers textes et/ou analyses et/ou synthèses rédigés à ce sujet. L’administrateur général de la Sûreté de l’Etat a refusé de fournir ces documents au Comité sous le motif qu’une enquête judiciaire était en cours (titre II, deuxième partie : Les enquêtes - B - Chapitre 2 du présent rapport d’activités).

Remarques

Par sa lettre du 19 janvier 1996, le Comité a fait savoir à l’administrateur général de la Sûreté de l’Etat que, dans le cadre de l’étude permanente qu’il menait sur les normes et directives internes des services de renseignements, il avait le souci de tenir à jour un inventaire complet de tous ces documents et d’en analyser le contenu intégral conformément à la loi. C’est la raison pour laquelle le Comité a demandé que lui soit adressée copie de tous les ordres et notes de service adressés au personnel de la Sûreté de l’Etat. Depuis cette lettre, la Sûreté de l’Etat a fait parvenir d’initiative trois nouvelles notes de service au Comité. Le Comité a remarqué que ces notes de service ne comportaient plus de références ni de numéro d’ordre.

Par ailleurs, en date du 25 avril 1996, la présidente du Comité R a porté à la connaissance de celui-ci une note de service de l’administrateur général de la Sûreté de l’Etat datée du 12 mars 1996. Cette note de service n’avait pas été transmise d’initiative au Comité, ni à sa demande. Deux membres du Comité ont demandé de quelle manière la présidente était entrée en possession dudit document. Celle-ci a fait valoir que l’article 49 du règlement d’ordre intérieur du Comité lui permettait de ne pas révéler sa source d’information. Les deux mêmes membres estiment avoir le droit de connaître l’identité de l’informateur; face au refus de la présidente, ils se sont opposés à la prise en considération du document ainsi transmis.

La présidente et un autre membre estiment que le Comité est entré en possession de cette note de service de manière tout à fait conforme à la loi et au règlement d'ordre intérieur : ils ont estimé pouvoir la prendre en considération dans l'enquête menée sur le statut des membres des services de renseignements. Ils estiment aussi pouvoir citer cette note comme exemple de non-application par la Sûreté de l'Etat de l'article 33, alinéa 2 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements.

Suite donnée par la Sûreté de l'Etat aux recommandations du Comité

Dans son rapport d'activités de 1995, le Comité avait estimé qu'il était nécessaire de procéder à un dépoussiérage en profondeur des nombreuses directives en vigueur à la Sûreté. *"Il convient en effet que les agents de ce service puissent se référer à un 'code' de règles permanentes, claires et classées par thèmes. Il convient d'en éliminer les nombreuses notes anciennes qui ont été abrogées et de mettre à jour celles qui ont été modifiées."*⁽¹⁾.

Par sa lettre du 2 mai 1996, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat a porté à la connaissance du Comité qu'un groupe de travail a été créé au sein de ce service, ayant comme mission de préparer une sélection approfondie des notes de service. Théoriquement, toutes les notes qui n'ont pas été abrogées sont toujours d'application. L'administrateur général a promis que la sélection définitive serait transmise au Comité.

Le projet de texte du présent rapport a été soumis à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat par lettre du 22 juillet 1996, afin qu'il puisse communiquer ses observations au Comité. Le 5 septembre 1996, l'administrateur général a répondu ce qui suit au Comité :

"Les Commissions parlementaires d'accompagnement ayant adopté un point de vue en la matière qui ne paraît pas être entièrement compatible avec le raisonnement développé dans l'annexe à votre lettre du 22 juillet, j'ai fait parvenir quelques observations écrites à Messieurs les Présidents Swaelen et De Lathouwer."

1.2. L'application de l'article 33, alinéa 2 par le SGR

Depuis le 4 juillet 1995⁽²⁾, le SGR a transmis d'initiative deux documents au Comité.

Le premier a été communiqué au Comité le 18 mars 1996. C'est la copie de trois chapitres d'une instruction non classifiée en cours de rédaction à l'OTAN :

- chapter 5 - operations security (opsec) and deception;
- chapter 7 - electronic warfare (EW);
- chapter 8 - Intelligence.

Ce document *"NATO unclassified"* est rédigé en anglais; il traite de différents domaines qui touchent aux activités du SGR. L'importance de ces instructions pour la définition des missions du SGR n'a pas échappé au Comité. Il a été demandé au SGR de bien vouloir procéder à l'envoi du document définitif dès qu'il aurait été adopté par l'instance compétente de l'OTAN.

Le second document a été envoyé le 15 juillet 1996. Il s'agit d'une note classifiée *"Confidentiel"* du 4 juillet 1996 reprenant la nouvelle organisation du service *"Sécurité"* (SGR/S) du SGR.

(1) *Rapport d'activités 1995* - titre I : *"Les études"*, chapitre 2 : *"Les normes et directives internes des services de renseignements"*, p. 59 (version française).

(2) Date du dernier envoi de documents par le SGR, mentionnée dans le rapport d'activités du Comité pour 1995 (p. 36).

Dans le cadre de l'enquête menée sur la destruction de documents des services de renseignements (titre II - deuxième partie : Les enquêtes - B - chapitre 3 du présent rapport), il a été demandé au SGR de communiquer au Comité copie de toutes les directives qui lui étaient applicables en la matière (lettre du Comité au SGR du 29 mars 1996). Par sa réponse du 26 avril 1996, le chef du SGR a transmis copie de certains ordres généraux applicables à l'ensemble des forces armées:

Parmi ces documents figurait aussi une note interne du SGR datée d'août 1995 qui, à cette époque, n'avait pas été transmise d'office au Comité; il s'agit d'une note confidentielle (réf. SGR/S - 0245) ayant pour objet la destruction des dossiers.

De même, dans le cadre des enquêtes qui ont été menées, à la demande du Parlement et des ministres compétents, sur les activités du SGR (écoutes téléphoniques, reconstitution éventuelle du réseau "*stay behind*" et implantation de cellules provinciales), il a été procédé à l'audition du chef du SGR. Au cours de cette audition, celui-ci a fait état de l'existence de certaines directives internes qui n'ont pas été transmises d'initiative au Comité; il a proposé de fournir ces documents au Comité, ce qui a été fait en date du 17 juillet 1996.

Suite donnée par le SGR aux recommandations du Comité

Dans son rapport d'activités de 1995, le Comité avait relevé qu'au 30 juin 1995, les ordres permanents du SGR n'étaient encore disponibles qu'en langue néerlandaise et dans une version inachevée. Selon le responsable de ce service, la version française en préparation devait paraître dès que la version néerlandaise serait complètement achevée. Le Comité a estimé que cette situation n'était pas conforme au point "d" de l'article 24 de la loi du 30 juin 1938 concernant l'usage des langues à l'armée. Cette disposition prévoit que, dans toute unité à régime linguistique mixte, les communications de service destinées à toute l'unité se font dans les deux langues nationales. Le Comité a donc recommandé que les ordres permanents du SGR soient rédigés simultanément dans les langues française et néerlandaise au fur et à mesure de leur établissement.

Le 16 octobre 1995, le Comité a demandé au chef du SGR si de nouveaux règlements et directives avaient été pris depuis le 4 juillet 1995, date de la dernière transmission de documents. Par sa réponse du 8 novembre 1995, le chef du SGR a fait savoir au Comité qu'aucun nouveau règlement ou nouvelle directive interne n'avait été établi depuis cette date. Une réunion de travail tenue en septembre 1995 a cependant été signalée au Comité dans le but de fixer la troisième partie des ordres permanents du SGR.

Le Comité constate donc que depuis son dernier rapport annuel d'activités, le SGR n'a toujours pas complété ses ordres permanents et que ceux-ci ne sont toujours pas disponibles en langue française. Il ne peut dès lors que renouveler ses recommandations de l'année dernière.

Le projet de texte du présent rapport a été soumis au chef du SGR/S par lettre du 22 juillet 1996. Celui-ci a communiqué ses observations au Comité par lettre du 23 août 1996.

Il en ressort que les notions "*directives internes*" et "*documents réglant le comportement des membres du service*" n'ont pas été interprétées de la même façon par le SGR et le Comité. Pour le chef du SGR, les notes administratives d'information ou de requête ne tombent pas sous cette définition. Afin de satisfaire aux demandes du Comité, le chef du SGR a cependant rédigé une note interne ordonnant à toutes les sections de lui faire parvenir :

- a. une liste de tous leurs règlements et directives internes, ainsi que de tous les documents réglant le comportement de leur personnel; afin de pouvoir établir ce que le SGR doit encore transmettre;
- b. une copie de tout nouveau document du même genre établi après la date de la présente note.

Un membre du SGR est chargé de centraliser ces documents et d'en assurer la transmission vers le Comité. Cette note interne du 26 juillet 1996 a été fournie au Comité le 23 août 1996.

En ce qui concerne la mise à jour des ordres permanents, le chef du SGR déclare avoir donné des instructions afin de régler ce problème au plus vite, en fonction des priorités du service.

2. CONCLUSIONS

Ni la Sûreté de l'Etat, ni le SGR ne respectent scrupuleusement l'article 33, alinéa 2 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements:

- la Sûreté de l'Etat a omis de transmettre d'initiative plusieurs notes internes réglant le comportement des membres de ce service. Ce service a également refusé d'adresser au Comité certains documents qu'il avait sollicités parce qu'il les estimait utiles à sa mission;
- le SGR a aussi omis de transmettre d'initiative plusieurs notes internes; ces documents ont toutefois été adressés au Comité dès que celui-ci en a eu connaissance dans le cadre de certaines enquêtes. Le SGR a en outre pris les mesures nécessaires afin de lever les ambiguïtés existant au sujet des notions de "*directives internes*" et "*documents réglant le comportement des membres du service*".

Le Comité prend acte de ces faits; il en laisse juges le Parlement et les ministres compétents.

Par sa lettre du 25 janvier 1996, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat a déjà soumis le problème de l'interprétation de l'article 33 de la loi du 18 juillet 1991 aux Commissions spéciales chargées de l'accompagnement parlementaire des Comités permanents P et R. Répondant le 6 mai 1996, ces Commissions se sont référées à la position que le ministre a exposée au Sénat.

En effet, lors de la discussion au Sénat du projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements, un membre de la Commission de l'Intérieur a posé la question suivante : "*Que faut-il entendre par règlements et directives internes ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres de ces services ?*" Le ministre de la Justice a déclaré qu'il appartiendrait aux services de renseignements d'apprécier si un document règle le comportement des membres de ces services. Il a cependant ajouté : "*Il est clair qu'en cas de doute, il y a lieu de communiquer les documents au Comité.*"⁽¹⁾

Invité à communiquer au Comité ses observations sur le projet du présent rapport, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat a préféré les adresser aux présidents des Commissions spéciales de la Chambre et du Sénat chargées du suivi parlementaire des comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements.

Par ailleurs, la Sûreté de l'Etat procède à une mise à jour approfondie de ses notes de service. Le SGR, pour sa part, n'a toujours pas complété ses ordres permanents et ceux-ci ne sont toujours pas disponibles en langue française. Des instructions ont cependant été données afin de régler ce problème au plus vite, en fonction des priorités du service.

(1) Sénat - session de 1990-1991 - 09/07/91 - rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur par M. Mouton - 1258/2, p. 57.

CHAPITRE 2 : ETUDE DE LA LEGISLATION SUR LES ECOUTES ADMINISTRATIVES

1. INTRODUCTION

La décision de mener cette étude a été prise par le Comité en date du 8 novembre 1995 suite à une série d'articles parus entre le 21 septembre 1995 et le 31 octobre 1995 dans la presse, essentiellement flamande ("*De Morgen*") qui évoquent, entre autres, de prétendues pratiques d'interception illégales de la part du SGR.

L'attention du Comité a également été attirée par deux documents approuvés par le gouvernement le 24 novembre 1995 : un avant-projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité, ainsi qu'une note d'orientation sur les écoutes de sécurité.

Le Comité a décidé de s'intéresser surtout aux aspects légaux des écoutes et interceptions de télécommunications, mais aussi aux aspects techniques. A cette fin, d'éminents professeurs ont été invités à communiquer aux membres du Comité leurs connaissances sur l'état de la question. Le Comité remercie ici les professeurs Vander Vorst (de l'Université Catholique de Louvain), Goovaerts (de la Katholieke Universiteit van Leuven), Peetermans et Vloeberghs (de l'Ecole royale militaire) pour leur collaboration.

Le 11 mars 1996, une première version de la présente étude a été soumise pour avis :

- à M. Stefaan De Clerck, ministre de la Justice;
- à M. Jean-Pol Poncelet, ministre de la Défense nationale;
- au général major Georis, chef du SGR;
- à M. Bart Van Lijsebeth, administrateur général de la Sûreté de l'Etat.

Le Comité a pris connaissance avec intérêt des remarques et documents que le général major Georis lui a transmis par courriers des 13 et 18 mars 1996.

Par courrier du 19 mars 1996, M. Bart Van Lijsebeth, administrateur général de la Sûreté de l'Etat a remercié le Comité pour l'envoi de la présente étude.

Monsieur le ministre de la Défense nationale a invité le Comité à procéder à un échange de vues avec lui sur la présente étude. Cet échange de vues s'est déroulé le 10 mai 1996; quelques remarques ont été formulées par le ministre; celles-ci ne remettent pas en cause les conclusions de l'étude. Le ministre de la Défense nationale a adressé une note au chef de l'Etat-major pour l'informer de la teneur de ces conclusions. Copie de cette note a été adressée au Premier ministre ainsi qu'au Comité.

Le texte, dans sa présente rédaction, tient compte des remarques et explications qui ont été adressées au Comité : celui-ci l'a approuvé définitivement le 21 mai 1996.

Monsieur le ministre de la Justice a émis un avis favorable à la publication de la présente étude par lettre adressée au Comité le 14 juin 1996. Monsieur le ministre de la Défense nationale a également émis un avis favorable à la publication de la présente étude par sa lettre du 17 juin 1996.

2. L'INTÉRÊT DU PARLEMENT POUR LE PROBLÈME

La série d'articles de presse citée plus haut a suscité quelques réactions parlementaires; le Comité

a pris connaissance des questions suivantes qui ont été posées par:

- le sénateur Coveliers (VLD) au ministre de la Défense nationale (Sénat - compte rendu analytique - 12 octobre 1995 - p. 54);
- le député Deleuze (ECOLO) au ministre de l'Intérieur (Chambre des représentants - compte rendu analytique - 26 octobre 1995 - p. 282);
- le député Van Gheluwe (SP) au ministre de la Défense nationale (Chambre des représentants - compte rendu analytique - 9 novembre 1995 - p. 328; annales des séances plénières 17 - 9 novembre 1995);
- le député Deleuze (ECOLO) au ministre des Télécommunications le 1er décembre 1995 (question n° 47 - Chambre des représentants - Questions et réponses - S.O. 1995-1996 - p. 1755);
- le sénateur Anciaux (VU) au ministre de la Justice (Questions et réponses - Sénat - 16 janvier 1996 (n° 1-8) - question n° 66 - p. 368);
- le sénateur Erdman (SP) au ministre de la Justice (Questions et réponses - Sénat - 16 avril 1996 (n° 1-15) - question n° 119 - p.735).

L'intérêt des parlementaires pour les écoutes téléphoniques pratiquées par les services de renseignements ne date cependant pas d'octobre 1995. Le Comité a relevé quelques questions déjà posées antérieurement⁽¹⁾:

- question n° 94 du 19 janvier 1984 au ministre de la Défense nationale de M. Tobback (SP);
- question n° 46 du 18 mars 1988 au ministre de la Défense nationale de M. Van Dienderen (AGALEV);
- question n° 21 du 17 juin 1988 au ministre de la Justice de M. Eerdekens (PS).

Des réponses que le gouvernement a données à ces différentes questions, il ressort que:

- les moyens et sources d'information du service de sécurité militaire ne sont pas communiqués ;
- ni la Sûreté de l'Etat ni la gendarmerie n'utilisent les écoutes téléphoniques;
- il existe à Peutie un centre de radio-transmissions de l'Etat-major, et non un centre d'interception de télécommunications;
- le chef du SGR a fait des propositions afin de permettre à son service de fonctionner;
- en ce qui concerne le respect des droits de l'Homme, les militaires sont, davantage que les

(1) Remarque : les conclusions de l'enquête parlementaire menée sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée (Chambre des représentants - session ordinaire 1989/1990 - 30 avril 1990 - 59/8 - 1988 - pp. 369, 370 et 371) n'abordent le problème des écoutes téléphoniques que du point de vue judiciaire; elles soulignent la nécessité de légiférer en la matière, ce qui a été fait depuis lors. Le problème des écoutes et des interceptions de sécurité par les services de renseignements n'est pas abordé.

“simples” citoyens, tenus au respect de certaines dispositions, étant donné qu’ils disposent de “la force”;

- le gouvernement prépare un avant-projet de loi organique des services de renseignements.

3. LÉGISLATIONS BELGES ANTÉRIEURES

Traditionnellement, on considérait que l’interdiction des écoutes téléphoniques en Belgique reposait, en droit interne, sur le principe de l’inviolabilité du secret des lettres consacré par l’article 22 de la Constitution⁽²⁾. Certaines dispositions à portée limitée ont été prises. Celles-ci distinguaient clairement les communications par fil et celles sans fil.

La loi du 14 mai 1930 sur la radiotélégraphie, la radiotéléphonie et autres radiocommunications réglait les aspects juridiques des communications sans fil, mais aucune disposition de cette loi ne réglait l’interception de ces communications.

Jusqu’en 1991, la loi du 13 octobre 1990 coordonnant les différentes dispositions législatives sur la télégraphie et la téléphonie avec fil interdisait d’employer “*un moyen pour surprendre des communications sur une ligne publique de télégraphie ou de téléphonie*”. Une circulaire ministérielle du 17 août 1923 permettait cependant aux magistrats instructeurs d’obtenir de la Régie des Postes, Télégraphes et Téléphones, des renseignements techniques tels que la fréquence des communications d’une personne, l’heure et la durée des communications ou les numéros appelés par cette personne. La loi du 13 octobre 1930 fut abrogée par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (voir plus loin).

De même, l’article 13 de la loi du 3 janvier 1934 relative à l’établissement des liaisons télégraphiques et téléphoniques souterraines ou aériennes pour les besoins de l’organisation défensive du pays punissait “*quiconque aura employé un moyen de surprendre des communications sur une ligne militaire de télégraphie ou de téléphonie*”. Il s’agissait ici aussi de communications par fil. Cette disposition a été abrogée par la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l’enregistrement de communications et de télécommunications privées.

Enfin, l’article 4 de la loi du 30 juillet 1979 interdisait à quiconque, “*dans le Royaume ou à bord d’un navire, d’un bateau, d’un aéronef ou de tout autre support soumis au droit belge* :

a)...

b) ...

c) (de) *capter ou tenter de capter des radiocommunications qui ne lui sont pas destinées*”. Et l’article d’ajouter : “*Si de telles communications sont involontairement reçues, elles ne peuvent être reproduites, ni communiquées à des tiers, ni utilisées à une fin quelconque et leur existence même ne peut être révélée sauf dans les cas imposés ou autorisés par la loi.*”

Les travaux préparatoires de cette loi indiquent qu’il s’agissait alors de mieux réglementer l’utilisation croissante, en cette fin des années 1970, de postes CB par des particuliers et la floraison des radios libres. La crainte était notamment de voir des particuliers utiliser des petits émetteurs-récepteurs afin d’écouter les radiocommunications de la police, de la gendarmerie ou d’autres services publics. L’exposé des motifs note à ce sujet : “*Il est indéniable que de telles pratiques peuvent être très préjudiciables au maintien de l’ordre public et à la protection de la vie privée*” (Chambre des représentants, S.E. 25 juin 1979, 201, n° 1, p. 2).

(2) BOSLY, H. et VANDERMEERSCH, D., dans “*Revue de droit pénal et de criminologie*”, n°5, mai 1995, p. 301.

On verra plus loin ce qui reste de cet article après sa modification par l'article 11 de la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées.

Le terme "*radiocommunications*" vise les communications par ondes radioélectriques (voir plus loin).

Il faut aussi citer pour mémoire l'article 5 de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé : l'alinéa 1 interdisait à cette profession "*d'écouter, de faire écouter, d'intercepter, de faire intercepter, d'enregistrer ou de faire enregistrer intentionnellement à l'aide d'un appareil quelconque une conversation ou une communication particulières sans le consentement des participants*".

Cet alinéa 1 a été abrogé par l'article 13, § 3 de la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées.

4. LÉGISLATIONS ACTUELLEMENT EN VIGUEUR EN BELGIQUE

Principe de base

Le droit à la vie privée et familiale est à présent garanti par l'article 22 de la Constitution, de même que par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. La protection de ce droit est garantie par la loi. De nouvelles dispositions légales prohibent donc l'interception et l'écoute des transmissions des communications et télécommunications, sauf exceptions prévues par la loi.

Les interdictions d'intercepter, de manipuler et d'utiliser des communications et télécommunications privées.

Les interceptions de communications et de télécommunications privées sont à présent prohibées par deux lois:

- l'article 111 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques;
- l'article du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées.

Il faut encore citer ici l'article 4, c) de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications qui ne vise plus que l'utilisation abusive de radiocommunications reçues involontairement.

4.1. La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques

La loi du 13 octobre 1930 fut abrogée et remplacée par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. L'article 111 de cette loi est ainsi libellé:

"Sous réserve de l'autorisation de toutes les autres personnes directement ou indirectement concernées par l'information, l'identification ou les données visées ci-après, il est interdit à quiconque, qu'il agisse personnellement ou par l'entremise d'un tiers:

- 1° *de prendre frauduleusement connaissance de l'existence (...) de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de données de toute nature transmis par voie de télécommunications, en provenance d'autres personnes et destinées à celles-ci;*

(ainsi modifié par l'A.R. du 30 juin 1994, art. 13, § 2, 1°)

2° de transformer ou de supprimer frauduleusement par n'importe quel procédé technique l'information visée au 1° ou d'identifier les autres personnes;
(ainsi modifié par l'A.R. du 30 juin 1994, art. 13, § 2, 2°)

3° de prendre connaissance intentionnellement de données en matière de télécommunications, relatives à une autre personne;

4° de révéler ou de faire un usage quelconque de l'information, de l'identification et des données obtenues intentionnellement ou non, et visées aux 1°, 2°, 3°, de les modifier ou de les annuler.”

On trouve la définition du terme “télécommunications” à l'article 68 de la même loi :

“Pour l'application de la présente loi, on entend par :

4° télécommunications : toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de données de toute nature, par fil, radioélectricité, signalisation optique ou autre système électromagnétique.”

L'article 111 de la loi du 21 mars 1991 a donc étendu à l'ensemble des moyens de télécommunications (avec ou sans fil) l'interdiction limitée antérieurement au téléphone et au télégraphe.

Cependant, l'article 119 de cette même loi de 1991 dispose que “la présente loi ne préjudicie en rien aux dispositions qui figurent dans ou sont reprises en exécution de la loi du 30 juillet 1979 relatives aux radiocommunications (...)”. La portée limitée de l'article 4, c) de la loi du 30 juillet 1979, modifié par la loi du 30 juin 1994, sera examinée plus loin.

4.2. La loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées

Les articles 1 et 2 de cette loi insèrent dans le Code pénal les articles 259 bis et 314 bis. Ces articles visent le fait d'écouter, de prendre connaissance et d'enregistrer, pendant leur transmission et à l'aide d'un appareil quelconque, des communications ou des télécommunications privées. Ces articles visent aussi la divulgation abusive du contenu de ces communications et télécommunications. La divulgation abusive vise l'information obtenue légalement ou non.

L'article 259 bis vise particulièrement les actes en question commis par “tout officier ou fonctionnaire public, dépositaire ou agent de la force publique”.

Selon MM. Bosly et Vandermeersch⁽³⁾, les notions de communications et de télécommunications sont ici utilisées dans leur sens usuel : “elles recouvrent tout énoncé, oral ou non, fait directement ou à distance et, notamment, les déclarations et conversations directes ou téléphoniques de même que toutes les formes modernes de la télématique (télèx, télégramme, télécopie, transmission électronique de données entre systèmes informatiques, ...)”⁽⁴⁾.

Effectivement, on ne trouve pas de définition légale du mot “communications” employé dans ces

(3) BOSLY, H. et VANDERMEERSCH, D., dans “Revue de droit pénal et de criminologie”, n° 5, mai 1995, p. 301.

(4) Exposé des motifs, Doc. Parl. - Sénat - 1992-93, 843-1, 3 et 7.

dispositions. Il faut donc prendre ce terme dans son sens technique commun : "*moyen technique par lequel des personnes communiquent; message qu'elles se transmettent*" ("*Petit Robert*").

On ne trouve pas non plus de définition légale du mot "*télécommunications*" employé par les articles 259 bis et 314 bis du Code pénal. L'exposé des motifs de la loi⁽⁵⁾ se réfère cependant à la définition de ce terme donnée par l'article 68, 4° de la loi du 21 mars 1991 ("*toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de données de toute nature, par fil, radioélectricité, signalisation optique ou autre système électromagnétique*"). En insérant un article 70 bis dans cette dernière loi, l'article 202 de la loi du 21 décembre 1994 a d'ailleurs établi un lien entre la loi du 21 mars 1991 et la loi du 30 juin 1994 (voir plus loin : "*Les dérogations*").

Les articles 259 bis et 314 bis du Code pénal ont donc un champ d'application plus large puisque ces dispositions visent l'interception de toute communication quelconque par quelque moyen que ce soit, alors que l'article 111 de la loi du 21 mars 1991 ne vise que l'interception des télécommunications.

4.3. La loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications

L'article 4 c) de la loi du 30 juillet 1979 cité plus haut a été modifié par l'article 11 de la loi du 30 juin 1994.

Seule l'utilisation abusive de radiocommunications reçues involontairement est encore prohibée par l'article 4 c) qui est à présent libellé comme suit :

"Nul ne peut, dans le Royaume ou à bord d'un navire, d'un bateau, d'un aéronef ou de tout autre support soumis au droit belge:

a) ...

b) ...

c) *si des radiocommunications qui ne lui sont pas destinées sont involontairement reçues, reproduire, ni communiquer à des tiers, utiliser à une fin quelconque ou révéler l'existence de telles communications, sauf dans les cas imposés ou autorisés par la loi."*

L'article 1, 3° de la loi du 30 juillet 1979 donne une définition du terme "*radiocommunications*"; on entend par radiocommunication : "*toute transmission d'ondes radioélectriques, d'informations de toute nature, notamment de sons, textes, images, signes conventionnels, expressions numériques ou analogiques, signaux de commande à distance, signaux destinés au repérage ou à la détermination de la position ou du mouvement d'objets*".

Vient ensuite une définition des termes "*ondes radioélectriques*".

Cette définition ne vise donc que les techniques de communication sans fil.

Qu'est-ce qui détermine le caractère privé d'une communication ou d'une télécommunication?

La loi de 1994 a pour objet de protéger les communications et télécommunications privées, quel que soit le mode de transmission. Le caractère privé d'une communication ou d'une télécommunication n'est cependant pas défini dans les articles 259 bis et 314 bis du Code pénal.

Selon l'exposé des motifs⁽⁶⁾, une communication a ce caractère dès lors qu'elle n'est pas destinée à être entendue par tout un chacun, peu importe le lieu où les propos ou les messages sont émis ou entendus. Cependant, seules les atteintes à la vie privée les plus graves sont visées, toujours selon l'exposé des motifs.

⁽⁵⁾ Op. Cit. 1,1.

⁽⁶⁾ Op. Cit., 3 et 7.

La loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications visait à l'origine deux aspects de ce type de communications : la radiodiffusion et les radiocommunications privées.

L'article 1, 7° définit le service de radiodiffusion de la manière suivante : "*service de radiocommunication dont les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général*"⁽⁷⁾. On ne trouve pas de définition des radiocommunications privées, si ce n'est l'article 4 c) qui vise des "*radiocommunications qui ne lui sont pas destinées*". On peut donc en déduire que toute radiocommunication qui n'est pas destinée au "*public en général*" est une radiocommunication privée. Ceci rejoint l'exposé des motifs précité.

L'article 111 de la loi du 21 mars 1991 parle quant à lui de télécommunications "*en provenance d'autres personnes et destinées à celles-ci*" (111, 1°) ou encore de télécommunications "*relatives à une autre personne*" (111, 3°).

Au sens de ces différentes lois, le caractère privé des communications est donc très large, il s'étend bien au delà des communications entre particuliers. Ainsi, les télécommunications des services de l'Etat, celles d'une armée, mêmes émises depuis l'étranger, sont considérées comme des télécommunications privées, puisqu'elles ne sont pas destinées au public en général; leur interception est donc interdite de la même manière que les télécommunications entre particuliers.

Sur cette dernière conclusion, on peut se poser la question suivante : est-ce là le résultat voulu par le législateur, dont l'intention était au départ de sanctionner les atteintes les plus graves à la vie privée des personnes par le biais du respect du secret de leurs communications privées ?

Le Comité est d'avis que non : le secret des communications militaires et d'autres communications de sécurité (entre services de police ou de sécurité) mérite d'être protégé, mais il n'est nullement mentionné dans l'exposé des motifs de la loi du 30 juin 1994 qui ne vise que la protection de la vie privée des citoyens. On peut affirmer qu'a fortiori, la protection du secret militaire de puissances étrangères hostiles à la Belgique ou susceptibles de lui être hostiles n'est pas un objectif de cette loi. Son application littérale pourrait cependant avoir cet effet paradoxal.

Pour convaincre le lecteur de la réalité de cet effet paradoxal, il suffit d'examiner ici le champ d'application *rationae loci* de la loi pénale belge.

Le principe de territorialité des lois pénales

Les interceptions et l'écoute de communications et de télécommunications privées sont prohibées par des dispositions légales à caractère pénal.
Les infractions à ces dispositions sont des délits punis de peines d'amendes et/ou de prison.

Le champ d'application *rationae loci* du droit pénal est en principe le territoire national : ce droit s'applique à tout individu qui, sur le territoire national, commet une infraction, quelle que soit la nationalité de l'auteur ou de la victime. Toute interception de communications ou de télécommunications privées effectuée en Belgique est donc punissable; les dispositions qui incriminent cet acte n'établissent aucune dérogation aux principes selon que l'émetteur et/ou le récepteur de la communication interceptée sont situés à l'étranger.

En ce qui concerne les interceptions opérées à l'étranger, il faut se référer à l'article 4 du Code pénal qui prévoit que : "*l'infraction commise hors du territoire du Royaume, par des Belges ou par des étrangers, n'est punie, en Belgique, que dans les cas déterminés par la loi*".

(7) Remarque : lorsqu'on dit "*destinées à être reçues directement par le public en général*", on vise l'émission elle-même et son contenu, pas le service offert au public.

L'article 7 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale consacre le double principe de la *lex delicti* et la *les fori*, fondé sur la territorialité⁽⁸⁾. En vertu de ce principe dit de la double incrimination, "tout Belge qui, hors du Royaume, se sera rendu coupable d'un fait qualifié crime ou délit par la loi belge pourra être poursuivi en Belgique si le fait est puni par la législation du pays où il a été commis". Le § 2 de cet article 7 ajoute : "Si l'infraction a été commise contre un étranger, la poursuite ne pourra avoir lieu que sur réquisition du ministère public et devra en outre être précédée d'une plainte de l'étranger offensé ou de sa famille ou d'un avis officiel donné à l'autorité belge par l'autorité du pays où l'infraction a été commise. Dans le cas où l'infraction a été commise, en temps de guerre, contre un ressortissant d'un pays allié de la Belgique au sens du deuxième alinéa de l'article 117 du Code pénal, l'avis officiel peut également être donné par l'autorité du pays dont cet étranger est ou était ressortissant."

Qu'entend-on par territoire national belge ?

Le territoire national belge comprend son territoire terrestre proprement dit ainsi que ses eaux territoriales. L'espace aérien qui surplombe un pays fait aussi partie de son territoire national.

Dans les eaux internationales, les navires qui naviguent sous pavillon belge sont considérés comme territoires belges et le droit pénal y est d'application. Lorsque ces navires naviguent dans les eaux territoriales d'un autre pays, on distingue alors les navires de guerre et les navires marchands⁽⁹⁾:

- les navires de guerre sont considérés comme porteurs de l'*imperium* de l'Etat qu'ils représentent. Dans un port étranger, ils ont le statut d'un corps d'armée dans un territoire étranger; ils y jouissent d'une immunité comparable à celle des ambassades. Le droit pénal belge est applicable aux navires de guerre belges où qu'ils se trouvent;
- les navires marchands ne jouissent d'aucune immunité, ils sont soumis au droit pénal du pays dans lequel ils se trouvent. Dans les eaux territoriales et dans les ports de pays étrangers, les navires marchands belges sont soumis au droit pénal du lieu.

Dans les airs, les délits commis à bord d'avions belges sont censés être commis sur le territoire national belge, où qu'ils se trouvent. Les avions militaires à l'étranger jouissent de la même immunité que celle des corps militaires. Les avions civils ne bénéficient pas de cette immunité et les délits commis à leur bord en vol peuvent aussi être poursuivis dans le pays où ils atterrissent.

Rappelons aussi que l'article 4 c) de la loi du 30 juillet 1979 sur les radiocommunications, modifié par l'article 11 de la loi du 30 juin 1994, précise que:

"Nul ne peut, dans le Royaume ou à bord d'un navire, d'un bateau, d'un aéronef ou de tout autre support soumis au droit belge:

a) ...

b) ...

c) *si des radiocommunications qui ne lui sont pas destinées sont involontairement reçues, reproduire, ni communiquer à des tiers, utiliser à une fin quelconque ou révéler l'existence de telles communications, sauf dans les cas imposés par la loi."*

Aucune loi n'impose ou n'autorise celui qui, "dans le Royaume ou à bord d'un navire, d'un bateau,

(8) VERDUSSEN, M., *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, pp. 49 et 50, Ed. Bruylant.

(9) VAN DEN WYNGAERT, Ch., *Strafrecht en Strafprocesrecht in hoofdlijnen*, pp. 109 à 112, Maklu uitg. 1991.

d'un aéronef ou de tout autre support soumis au droit belge”, reçoit involontairement des radiocommunications qui ne lui sont pas destinées, à les reproduire, à les utiliser ou à les révéler.

Exception au principe de la double incrimination

Certaines catégories de personnes échappent au principe de la double incrimination exposé plus haut. En ce qui concerne l'interception et l'écoute de télécommunications privées, deux catégories peuvent nous intéresser spécialement : les militaires d'une part, les agents diplomatiques et consulaires d'autre part⁽¹⁰⁾.

Les militaires belges

L'article 10 bis de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale indique ce qui suit :

“Toute personne soumise aux lois militaires qui aura commis une infraction quelconque sur le territoire d'un Etat étranger, pourra être poursuivie en Belgique. Il en est de même des personnes qui sont attachées, à quelque titre que ce soit, à une fraction de l'armée se trouvant en territoire étranger ou de celles qui sont autorisées à suivre un corps de troupe qui en fait partie”.

Les agents diplomatiques et consulaires

La loi du 31 décembre 1851 relative aux consulats prévoit que les lois belges sont applicables aux consuls et aux agents des consulats, pour autant que les lois du pays où ils séjournent ne s'y opposent pas. On admet aussi que les agents diplomatiques restent soumis aux lois belges pour les délits qu'ils commettent dans les pays où ils remplissent leurs fonctions. C'est une contrepartie normale de l'immunité diplomatique dont ils jouissent dans leur pays de résidence⁽¹¹⁾.

Conclusions

Les lois de 1991 et 1994 ont pour principal objectif de protéger la vie privée des citoyens; la loi de 1979 visait aussi à protéger les radiocommunications des services chargés d'assurer la sécurité publique au sens large dont l'interception pouvait nuire à l'accomplissement de leurs missions.

L'effet de ces lois va cependant bien au delà de la protection de la vie privée.

Le concept de communications et de télécommunications privées s'étend en effet à tout message qui n'est pas destiné à tout un chacun : il inclut donc les communications privées entre particuliers mais aussi celles des services de l'autorité publique (services administratifs, services de police, services de renseignements et armée) qui ne sont pas destinées au public. Certes, le secret des communications des services de l'Etat mérite d'être protégé, mais on peut se demander si c'est au nom du respect de la vie privée qu'il doit l'être. Paradoxalement, nous avons vu aussi que les lois examinées, strictement appliquées, peuvent avoir pour effet de protéger le secret des communications des pays ou organisations étrangères hostiles au Royaume. Ceci va bien sûr à l'encontre de la sécurité du Royaume et des besoins de l'armée en termes d'informations pour pouvoir réaliser correctement ses missions à l'étranger.

5. LES POSSIBILITES LEGALES DE DEROGATIONS ET LES DEROGATIONS EN

(10) VAN DEN WYNGAERT, Ch., *Strafrecht en Strafprocesrecht in hoofdlijnen*, pp. 120 et 121, Maklu uitg. 1991.

(11) Id.

VIGUEUR

La Convention européenne des droits de l'Homme et sa jurisprudence

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme protège la vie privée. Le § 2 de cet article n'autorise les ingérences d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée *"que pour autant que cette ingérence soit prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui"*.

Ces ingérences doivent être proportionnées à la gravité de la menace et avoir un caractère subsidiaire, ce qui signifie que l'on ne pourra y avoir recours que pour autant que les autres moyens disponibles ne puissent aboutir aux mêmes résultats.

L'arrêt *"Klass contre RFA"*⁽¹²⁾, rendu le 6 septembre 1978 par la Cour européenne des droits de l'Homme, fournit de précieuses indications sur l'interprétation qu'elle donne à l'article 8 de la Convention, s'agissant des écoutes téléphoniques administratives.

La Cour a tout d'abord admis que face aux menaces accrues notamment d'actes de terrorisme et d'espionnage, l'existence de dispositions législatives accordant aux autorités publiques des pouvoirs de surveillance secrète de la correspondance et des télécommunications est nécessaire dans une société démocratique à la sécurité nationale et/ou à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales.

La Cour a néanmoins décidé que *"les Etats (...) ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée pour assujettir à des mesures de surveillance secrète les personnes soumises à leur juridiction. Consciente du danger, inhérent à pareille loi, de saper voire de détruire la démocratie au motif de la défendre, (la Cour) affirme qu'ils ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre l'espionnage, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée."*

La Cour exige en effet, quel que soit le système de surveillance retenu, l'existence d'un certain nombre de garanties relatives à la nature, l'étendue, la durée de l'interception, les motifs pour lesquels elle a été ordonnée, l'autorité compétente pour ordonner la mesure, l'exécuter puis la contrôler, l'existence et le type de recours fournis par le droit interne à la personne ainsi écoutée.

Les exigences auxquelles doivent répondre les exceptions au principe de l'interdiction d'atteinte à la vie privée ont encore été affinées dans l'arrêt *"Kruslin contre France"*, rendu par la Cour le 24 avril 1990.

On peut citer ici aussi la décision rendue par la Commission européenne des droits de l'Homme le 27 février 1995. Selon la Commission, les communications émises au moyen d'un téléphone sans fil sur une bande de fréquence réservée à l'aviation ne constituent pas des communications privées, au sens où l'entend la Cour européenne des droits de l'Homme. Ces conversations sont en effet accessibles à d'autres usagers de ces télécommunications et les correspondants s'exposent au risque de voir le contenu de leur communication révélé à d'autres personnes. Leur interception et leur enregistrement ne constituent donc pas une ingérence dans l'exercice des droits que reconnaît l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Conseil de l'Europe, mars 1995).

Cette approche semble signifier que là où le moyen technique de transmission employé ne peut garantir la confidentialité de la communication, il ne peut être question de protéger la vie privée en

(12) Arrêt cité par le premier rapport d'activités 1991-1992 de la Commission française de contrôle des interceptions de sécurité - p. 50.

droit.

Les dérogations dans la législation belge

En Belgique, l'article 22 de la Constitution prévoit que la loi fixe les cas et conditions dans lesquels il peut être dérogé au respect de la vie privée.

Différentes lois ont ainsi prévu des dérogations à ce principe.

Il faut ici mentionner l'arrêté ministériel du 10 novembre 1989 portant fixation de tarifs accessoires en matière de télécommunications et des conditions de raccordement et d'usage des moyens de télécommunications en service intérieur : son article 86 permet aux abonnés de faire surveiller leur ligne afin d'identifier certains appels qui leur sont destinés et d'obtenir communication de l'identification faite à leur demande.

La loi du 11 février 1991 a introduit un article 88 bis dans le Code d'instruction criminelle pour permettre à un juge d'instruction de faire procéder à des repérages téléphoniques, mais cette loi ne permet pas de prendre connaissance du contenu des communications. Le juge peut requérir le concours technique de la RTT pour ces opérations.

L'article 112 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques prévoit que l'article 111 de la même loi n'est pas applicable:

"1° lorsque la loi le permet ou impose l'accomplissement des actes visés;

2° lorsque les actes visés sont posés pour assurer un service de télécommunications"

(ainsi modifié par l'A.R. du 30 juin 1994, art. 12).

L'exposé des motifs de cette loi⁽¹³⁾ indique que l'article 112, 2° s'applique aux fonctionnaires de Belgacom, de l'Institut belge des postes et des télécommunications (I.B.P.T.), ou aux autres fournisseurs de services de télécommunications. Il ne leur est pas interdit de capter une partie d'une conversation, à l'occasion de l'entretien de l'infrastructure publique des télécommunications ou du contrôle de son fonctionnement. Il doit être possible à ces agents d'identifier, à la demande d'un utilisateur et éventuellement en collaboration réciproque, les appels émanant du raccordement de l'utilisateur, afin notamment de dépister l'origine d'appels malicieux. Il leur est aussi permis de prendre connaissance de l'existence et du contenu d'un télégramme. Cette même possibilité existe pour la personne qui, comme fournisseur d'un service non réservé (télésecrétariat, ...) reçoit, à titre professionnel, connaissance de l'existence ou du contenu des conversations, messages ou données en question.

On peut dès lors en déduire que cet article 112, 2° est aussi applicable aux opérateurs des réseaux internes de télécommunications des forces armées, de la Sûreté de l'Etat, de la gendarmerie ou d'autres services de police et de sécurité. Il convient cependant de noter que cette dérogation est prévue afin d'assurer le bon fonctionnement du service même de télécommunications, non pour des raisons de sécurité extérieures à ce service, et encore moins à des fins de renseignements.

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

L'article 202 de la loi du 21 décembre 1994 a aussi complété la loi du 21 mars 1991 en y insérant un article 70 bis ainsi libellé : *"le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les moyens techniques par lesquels Belgacom et les exploitants des services non réservés qu'il désigne doivent*

(13) Chambre des représentants - 1287/1 - 89/90 - p. 68.

permettre, le cas échéant, éventuellement conjointement, le repérage, les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement des télécommunications privées dans les conditions prévues par la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées."

Cette disposition établit ainsi un lien entre la loi du 21 mars 1991 et celle du 30 juin 1994; la définition du terme "télécommunications" employé par ces deux lois doit donc bien se trouver à l'article 68, 4° de la loi du 21 mars 1991. Cependant, à la connaissance du Comité, aucun arrêté royal n'a encore été pris en exécution de l'article 70 bis de la loi du 21 mars 1991.

Il faut aussi noter que, selon l'exposé des motifs, les incriminations de la loi du 30 juin 1994 ne trouvent à s'appliquer qu'en temps de paix; en temps de guerre, les dispositions de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège sont d'application⁽¹⁴⁾.

En fait, cet arrêté-loi de 1916 ne prévoit aucunement la possibilité de procéder à des écoutes de sécurité en temps de guerre. Son article 4 dispose cependant ce qui suit:

"Dans les territoires en état de siège, les autorités militaires spécialement désignées à cet effet peuvent, sous la direction et la responsabilité du ministère de la Guerre:

- 1°) ...
- 2°) ...
- 3°) ...
- 4°) ...
- 5°) *surveiller, retenir et saisir les correspondances.*

Ces attributions ne peuvent être exercées qu'en vue d'assurer la défense nationale et la sécurité de l'armée."

Vu qu'à cette époque, on considérait que l'interdiction des écoutes téléphoniques reposait sur le principe de l'inviolabilité du secret des lettres, on peut supposer que le point 5° de l'article 4 de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 pouvait suffire pour justifier de telles interceptions à des fins militaires. Le Comité ignore de quelle manière il a été fait application de ces dispositions en temps de guerre. Le Comité pense toutefois qu'il ne serait plus permis, à l'heure actuelle, de justifier des écoutes en temps de guerre sur la base de l'arrêté-loi de 1916, étant donné l'évolution de la législation en la matière.

Conclusions

Dans l'état actuel de la législation belge, les services de renseignements nationaux ne disposent donc d'aucune possibilité de procéder légalement à des écoutes ou à des interceptions de télécommunications privées, même militaires, même à l'étranger et même en temps de guerre.

On ne saurait nullement déduire une telle possibilité de l'article 112, 2° de la loi du 21 mars 1991, cette disposition ne visant qu'à assurer le bon fonctionnement technique des réseaux de télécommunications.

6. LES LEGISLATIONS ÉTRANGÈRES

Le Comité s'est intéressé aux législations citées par la note d'orientation du 21 novembre 1995, c'est-à-dire celles des pays limitrophes de la Belgique (le Grand-Duché de Luxembourg, les Pays-

(14) Exposé des motifs, Doc. Parl. - Sénat - 1992/93, 843-5.

Bas, la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne), mais aussi celles de certains autres pays, aussi membres de l'OTAN et dont le régime est démocratique (les Etats-Unis, le Canada, le Portugal, l'Espagne, le Danemark, l'Italie et l'Irlande). Une étude a été réalisée sur la législation de ces pays dont voici la synthèse.

6.1. Les principes de base

De manière générale, les législations de tous ces pays protègent le droit à la vie privée des citoyens en prohibant les écoutes téléphoniques ainsi que l'interception d'autres types de communications privées, sous peine d'amendes et/ou d'emprisonnement. Toutes ces législations prévoient cependant des dérogations possibles en matières judiciaire et/ou de Sûreté de l'Etat.

Tous les pays étudiés permettent, sous certaines conditions, des écoutes judiciaires. Tous ne permettent pas de la même manière les écoutes de sécurité. Certaines législations se contentent de dire que des dérogations sont possibles (Danemark, Allemagne en ce qui concerne le contrôle stratégique); d'autres permettent aux services de renseignements d'acquérir certaines informations par des moyens techniques (Portugal); d'autres encore permettent d'intercepter toutes formes de communications (Canada, Grand-Duché de Luxembourg); cependant, certaines législations définissent de manière précise les opérations techniques permises ou traitent séparément les écoutes téléphoniques et les autres transmissions sans fil (Grande-Bretagne, Etats-Unis). La loi française du 10 juillet 1991 permet de procéder à des écoutes judiciaires et à des écoutes administratives.

6.2. Définition des objectifs de sécurité

Au Danemark et en Espagne, les écoutes de sécurité ne sont permises qu'en cas de guerre ou d'autres circonstances extraordinaires. Une loi espagnole de 1980 appelée "*loi antiterroriste*" prévoit la suspension de tout ou partie des droits fondamentaux (inviolabilité du domicile, secret des correspondances, droit à la liberté et à la sûreté) à l'égard de certaines catégories de personnes en raison de leur appartenance à certains groupes ou de leur participation supposée à certains actes de terrorisme. Certaines législations se bornent à mentionner que les écoutes peuvent être permises à des fins de sécurité ou de prévention ou de détection de crimes graves (Irlande), tandis que d'autres pays précisent davantage les finalités qui justifient les interceptions de communications. En France, celles-ci doivent être réservées à la recherche de renseignements intéressant la sécurité nationale, la prévention du terrorisme, la criminalité et la délinquance organisée, mais aussi la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique du pays. En Grande-Bretagne, la législation prévoit aussi parmi les finalités des écoutes, la préservation du bien-être économique du pays. L'Allemagne envisage d'étendre les possibilités d'écoutes téléphoniques à la lutte contre le crime organisé.

6.3. Autorités responsables

Dans toutes les législations examinées, une autorité politique assume la responsabilité des écoutes de sécurité. Mais la procédure d'autorisation varie d'un pays à l'autre. Ainsi, l'autorisation de procéder à des écoutes de sécurité est donnée :

- le plus souvent par l'autorité politique elle-même, que ce soit le chef de l'Etat, le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur ou de la Justice, etc. (Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Irlande, ...);
- par une autorité judiciaire à la demande de l'autorité politique qui en assure la responsabilité (Canada, Espagne); en cas d'urgence, la mesure peut être décidée par un ministre ou par un haut fonctionnaire de sûreté à condition que le juge en soit immédiatement informé;
- par un organe indépendant sur demande d'un ministre (Grand-Duché de Luxembourg).

L'autorisation de procéder à des écoutes peut être assortie de modalités de contrôle préalable ou a posteriori (voir plus loin).

6.4. Durée limitée des écoutes

Dans beaucoup de pays, les autorisations sont données pour une durée limitée mais peuvent être renouvelées (Etats-Unis, Allemagne, Pays-Bas, Espagne).

6.5. Services responsables de l'exécution des écoutes

Les législations examinées désignent souvent les services de renseignements comme étant les seuls habilités à procéder aux écoutes de sécurité ainsi qu'aux interceptions de télécommunications (Allemagne, Grand-Duché de Luxembourg, Portugal, Canada); la Grande-Bretagne dispose d'ailleurs d'un service de renseignements spécialisé dont la mission légale est de procéder à l'interception de communications : le "*Government Communications Headquarter*" (G.C.H.Q.).

Aux Etats-Unis, l'exécution des interceptions est confiée à la responsabilité d'un "*federal officer*" nommément désigné. En France, des quotas d'écoutes sont répartis entre les services de renseignements; elles ne peuvent dépasser 1180 par an.

6.6. Contrôle

Un contrôle est organisé, dont les modalités varient d'un pays à l'autre.

Il peut s'agir de contrôles préalables sous diverses formes :

- le pouvoir de décision peut être partagé entre plusieurs autorités (politiques et/ou judiciaires) dont l'accord cumulé est nécessaire (Pays-Bas, Etats-Unis, Canada); en France, les écoutes sont autorisées par le Premier ministre, sur proposition des ministres de la Défense, de l'Intérieur ou du ministre chargé des Douanes;
- le pouvoir d'autoriser, d'émettre des recommandations ou de poser des conditions peut être conféré à un organe de contrôle ou à une autre autorité indépendante (en France, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS); en Allemagne, le "*G10 Gremium*"; au Grand-Duché de Luxembourg, une Commission composée du président de la Cour supérieure de Justice, du président du contentieux du Conseil d'Etat et du président de la Chambre des Comptes).

Il existe aussi des modalités de contrôle a posteriori; il peut s'agir:

- d'instances de recours pour examiner les plaintes des particuliers:
 - * en Allemagne, le "*G10 Gremium*";
 - * au Canada, le Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité;
 - * en France, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité;
 - * en Grande-Bretagne, un "*Commissioner*", magistrat nommé pour trois ans par le Premier ministre, ainsi qu'un "*tribunal*" composé de cinq membres;
- d'un contrôle judiciaire : en Espagne, le résultat de la surveillance doit être communiqué régulièrement au juge qui l'a autorisée et qui peut la rapporter à tout moment;
- de rapports annuels adressés à la justice et/ou à un organe de contrôle parlementaire, etc., accompagnés ou non de recommandations (Allemagne, Espagne, Confédération helvétique, Etats-Unis) ;

- en Allemagne, en vertu d'une décision de la Cour constitutionnelle, l'intéressé(e) doit être avisé(e) de la décision de procéder à l'interception de ses communications après la levée des mesures de surveillance, mais à condition que la notification ne compromette pas le but de celles-ci. Cette obligation prend cours cinq ans après la cessation de l'écoute individuelle. Une obligation analogue existe aussi en Espagne.

7. LA DISTINCTION ENTRE INTERCEPTIONS DE COMMUNICATIONS PRIVEES ET INTERCEPTIONS DE RADIOCOMMUNICATIONS

La loi française du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications exclut explicitement de son champ d'application "*les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer, aux seules fins de défense des intérêts nationaux, la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne*". Ce type d'interception n'est pas réglementé par la loi française⁽¹⁵⁾. La plupart des autres législations étudiées n'opèrent plus la distinction technique autrefois traditionnelle entre les écoutes téléphoniques et l'interception des radiocommunications.

La législation allemande opère toutefois une distinction intéressante entre les surveillances individuelles et les surveillances stratégiques.

On peut procéder à la surveillance individuelle du courrier ou des communications téléphoniques d'une personne lorsque celle-ci est soupçonnée de commettre ou d'avoir commis certains faits punissables énumérés dans une liste; il s'agit notamment d'infractions contre la sûreté de l'Etat, contre l'Etat de droit démocratique, contre la sécurité des armées stationnées en Allemagne.

La surveillance stratégique est la surveillance de l'ensemble des réseaux de communications transitant par l'Allemagne au départ ou à destination de zones à risques. Le but de la surveillance stratégique est la détection précoce de dangers pour la sûreté extérieure du pays (guerres, attentats terroristes, etc.).

8. LES INTENTIONS ET PROJETS DU GOUVERNEMENT BELGE

8.1. Antécédents

Au cours de la session parlementaire 1983-1984, le gouvernement a déjà présenté au Parlement un projet de loi "*relatif à la protection de certains aspects de la vie privée*". Ce projet avait pour objet de protéger les citoyens contre les écoutes et les prises de vues illicites en les sanctionnant pénalement. L'interdiction des écoutes et des prises de vues souffrait cependant deux exceptions "*très limitées, mais indispensables à la défense d'une société démocratique confrontée aujourd'hui à des formes particulièrement graves de violence*" (exposé des motifs - 10 novembre 1993).

(15) "Très largement consulté lors de la mise sur pied de la nouvelle réglementation, le Service (DGSE) a joué un rôle important dans l'élaboration de ce texte où il souhaitait voir également traité le renseignement d'origine électromagnétique (ROEM), ce pour quoi il avait même préparé un article. Mais le sujet était si particulier (il ne concernait en fait que la DGSE) et soulevait tant de problèmes d'ordres technique et juridique qu'il fallut renoncer à l'aborder à cette occasion. Ainsi, les écoutes des communications par satellites ne sont-elles pas réglementées. Il s'agit d'interceptions en plein ciel où l'on recueille quelque chose qui n'appartient, au fond, à personne. Il n'y a pas d'intrusion matérielle. Est-ce que, dans le métro ou dans la rue, lorsqu'on entend une conversation, on la vole?" (SOLBERZAHN, Cl., *Au coeur du secret*, Fayard, 1994).

Il s'agissait:

- des écoutes ordonnées par un juge d'instruction dans le cadre d'enquêtes criminelles d'une part (article 7);
- d'écoutes autorisées par le Premier ministre et le ministre de la Justice ensemble, ou conjointement, soit avec le ministre de la Défense nationale, soit avec le ministre de l'Intérieur d'autre part. Ce type d'écoutes pouvait être autorisé "*lorsqu'il existe, soit une menace imminente de violences graves contre les personnes ou de destructions graves de biens, soit une nécessité impérieuse en matière de contre-espionnage ou de sûreté de l'Etat*" (article 6).

Le champ des dérogations prévues par ce projet de loi était plus restreint que ce que permet la Convention européenne des droits de l'Homme (voir plus loin). A partir de ce projet, seules les écoutes judiciaires ont été légalisées.

8.2. Projets du gouvernement en cours de discussions (depuis 1991)

Depuis 1991, des groupes de travail gouvernementaux ont abordé le problème des interceptions de télécommunications par les services de renseignements à sept reprises au moins, et chaque fois d'une manière différente, ce qui tend à démontrer une certaine indécision en la matière.

Les premiers textes proposés permettaient au SGR et à la Sûreté de l'Etat d'intercepter des communications privées sous certaines conditions. Seul le SGR pouvait procéder à l'interception de rayonnements électromagnétiques. Cette option est reprise dans la note d'orientation du 13 décembre 1993 (voir plus loin).

Ensuite, un texte de 1994 ne permet plus l'interception de rayonnements électromagnétiques; il permet seulement l'interception et le repérage de communications et de télécommunications privées par les services de renseignements et de sécurité.

Un texte non daté de 1995 ne permet plus aucune de ces pratiques.

Un autre avant-projet de 1995 dont le Comité a connaissance contient un article 17 ainsi libellé: "*L'article 4 c) de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications est complété par l'alinéa suivant : 'Les dispositions de l'alinéa 1 ne s'appliquent pas à la captation ou à la tentative de captation à des fins militaires par les services relevant du ministre de la Défense nationale ou de l'OTAN.'*"

Le 24 novembre 1995, un communiqué de presse du Conseil des ministres annonce qu'il a approuvé l'avant-projet de loi organique de la Sûreté de l'Etat et du Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées, le SGR. Ce même document annonce aussi que le Conseil des ministres a approuvé le texte d'une note d'orientation sur les écoutes de sécurité par les services de renseignements et de sécurité.

Sur l'ensemble des textes discutés, trois ont donc fait l'objet d'une approbation gouvernementale. Il s'agit de:

- la note d'orientation sur les services de renseignements et de sécurité du 13 décembre 1993;
- l'avant-projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité approuvé le 24 novembre 1995;
- la note d'orientation sur les services de renseignements et de sécurité - volet "*écoutes de sécurité*".

Ces trois textes sont ci-après examinés plus en détail.

8.2.1. La note d'orientation du 13 décembre 1993

La note d'orientation sur les services de renseignements que le gouvernement a approuvée le 13 décembre 1993 fixe comme principe que les méthodes de ces services *“doivent être exclusives de tout moyen de contrainte et ne peuvent, sauf cas exceptionnels, porter atteinte au secret de la vie privée. Par conséquent, les services de renseignements pourront procéder à toute investigation qui ne leur est pas expressément interdite par une disposition légale”*.

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

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

A propos des interceptions de communications privées, la note indique qu'il convient de les autoriser *“lorsqu'il existe des menaces graves et précises contre la Sûreté de l'Etat ou la sécurité militaire”*.

Ces interceptions doivent avoir un *“caractère exceptionnel et être subordonnées à des conditions strictes d'ouverture et d'exercice”*. Ces conditions devront donc être conformes à la loi sur la protection de la vie privée et à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (voir plus haut).

Trois types de garanties sont proposés:

- la responsabilité politique des ministres sous l'autorité desquels les services de renseignements sont placés; leurs décisions devront être motivées, avoir une durée limitée, mais pourront être renouvelées;
- aucune interception de communications par les services de renseignements ne pourra avoir lieu à l'égard de personnes faisant l'objet d'une instruction judiciaire;
- le Comité devra être informé dans les cinq jours de l'autorisation donnée.

A propos de l'interception de rayonnements électromagnétiques, la note indique qu'il convient toutefois d'autoriser les forces armées (le SGR) à y procéder afin de déceler des menaces militaires de la part d'un adversaire potentiel ou d'un ennemi. La note évoque aussi les *“nouvelles coopérations internationales (qui) s'organiseront à différents niveaux (ONU, CE ou autres)”* auxquelles la Belgique sera amenée à participer.

La note indique ici aussi qu'il appartiendra au Comité et au ministre de tutelle de veiller à ce que ces interceptions soient exécutées en conformité avec les finalités voulues.

8.2.2. L'avant-projet de loi approuvé par le gouvernement le 24 novembre 1995

L'article 28 est ainsi libellé : *“L'article 259 bis du Code pénal est complété par le § 5 rédigé comme suit : “Les dispositions du § 1, 1° et 2°, ne s'appliquent pas à la captation, l'écoute, la prise de connaissance ou l'enregistrement par le SGR, à des fins militaires, de radiocommunications militaires émises à l'étranger”*.

L'exposé des motifs de cet avant-projet indique ce qui suit à propos de l'article 28:

“L'interception de radiocommunications militaires afin de pouvoir surveiller l'existence, l'entraînement et la mise en oeuvre de forces armées constitue un moyen nécessaire de collecte de l'information pour les forces armées (...). L'existence, l'entraînement, le déplacement et, le cas échéant, la mise en oeuvre de forces armées impliquent l'utilisation de systèmes de radiocommunications et de

systèmes d'armes qui émettent des rayonnements électromagnétiques. Dès lors, en captant ces rayonnements et en analysant les données recueillies, il est possible d'en déduire une grande quantité d'informations utiles sur un adversaire potentiel. L'évolution de la situation mondiale accroît l'importance relative de la collecte du renseignement à l'aide de moyens techniques. Les situations militaires, même dans le cadre d'opérations humanitaires, s'avèrent de plus en plus versatiles. Il faut envisager que des nouvelles coopérations internationales s'organiseront à différents niveaux (ONU, Union européenne ou autres) et que la Belgique sera amenée à y participer (...). Comme tous les services de renseignements militaires de l'OTAN, le SGR doit être autorisé à capter, à écouter, à prendre connaissance et à enregistrer des radiocommunications émises à l'étranger par des forces armées régulières ou non qui menacent nos forces armées ou nos ressortissants, afin d'anticiper et de déceler des mouvements de troupes ainsi que des modifications aux ordres de bataille. Il appartiendra au Comité permanent de contrôle des services de renseignements et aux ministres responsables de veiller à ce que ces interceptions soient exécutées en conformité avec les finalités décrites ci-dessus."

8.2.3. La note d'orientation sur les services de renseignements et de sécurité - volet "écoutes de sécurité" (note du 21 novembre 1995 approuvée le 24 novembre 1995)

La note constate qu'il n'y avait pas de consensus au sein du groupe de travail institué par le gouvernement pour inclure un volet relatif aux interceptions de communications privées dans l'avant-projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité. Le volet "écoutes de sécurité" a donc été disjoint.

Les ministres concernés souhaitent que, dans des circonstances limitées et avec des garanties adéquates et suffisantes contre les abus, une loi autorise ces services à recourir à l'utilisation de techniques de repérage et d'interception de communications et télécommunications privées.

La note constate qu'en matière de recueil de renseignements, les services belges de renseignements ne disposent pas d'un accès aux moyens techniques de communications, contrairement aux services de tous les pays limitrophes de la Belgique.

Le recours aux informateurs comme seule source d'information ne suffit cependant plus toujours à une lutte efficace, notamment contre le terrorisme, eu égard aux progrès de la technologie hyper-sophistiquée des moyens de communications.

Dans le cas où la gravité d'une menace est très grande et où les moyens traditionnels d'investigation n'offrent en eux-mêmes aucune efficacité équivalente à celle que donneraient le repérage ou l'interception de communications et télécommunications privées, il serait justifié, dit la note, de pouvoir recourir à ces techniques.

La note fait également référence aux résolutions du Conseil de ministres de l'Union européenne du 17 janvier 1995 qui spécifient que, tout en respectant le principe de la vie privée, "la surveillance légale des télécommunications est un outil important pour la protection des intérêts nationaux, notamment la sécurité nationale".

Un groupe de travail est donc chargé d'élaborer dans les meilleurs délais un projet de loi réglant les "écoutes de sécurité", en se conformant aux orientations définies ci-après:

"Ce projet de loi respectera les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales relatives à la protection de la vie privée et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Il suivra largement les principes de la loi du 30 juin 1994 et comprendra en particulier les éléments suivants:

1. Les mesures de surveillance seront les mêmes que celles visées par la loi du 30 juin 1994, en ce compris le repérage des télécommunications.
2. Les mesures de surveillance ne pourront être prises qu'à titre exceptionnel et seulement s'il

- méthodes classiques de recherche de l'information sont insuffisantes. Il faudra en outre que les activités à surveiller menacent gravement les valeurs explicitement énoncées aux articles 9, § 1, 1° et 11, § 1, 1° du projet de loi sur les services de renseignements et de sécurité (principes de subsidiarité et de proportionnalité).*
3. *La mesure de surveillance ne pourra être décidée qu'à l'égard de personnes soupçonnées, sur la base d'indices précis, de mener de telles activités qui seront définies dans la loi sur les écoutes de sécurité, conformément à la loi organique sur les services de renseignements et de sécurité, à l'égard des moyens de communications ou de télécommunications régulièrement utilisés par une telle personne, à l'égard des lieux présumés - sur la base d'indices précis - fréquentés par celle-ci et à l'égard de personnes présumées, sur la base de faits précis, être en communication régulière avec une telle personne.*
 4. *La procédure de décision comprendra trois étages:*
 - a. *l'accord du ministre concerné pour soumettre la demande à un organe dont la composition pourrait, le cas échéant, s'inspirer de la Commission prévue par la législation grand-ducale;*
 - b. *l'assentiment de cet organe;*
 - c. *la décision motivée du ministre concerné.*
 5. *Dans des cas limités, et lorsque la situation présente un caractère d'extrême urgence, le ministre concerné pourrait décider seul de la mesure, l'assentiment de l'organe devant intervenir dans les 24 heures.*
 6. *Le projet fixera la durée maximale de la mesure et reprendra les obligations actuelles des opérateurs de réseaux.*
 7. *Il conviendra cependant de tenir compte du caractère non judiciaire de la mesure et des difficultés d'exécution pratique de certains aspects de la loi du 30 juin 1994.*
 8. *Les règles de protection de la vie privée prévues dans la loi du 30 juin 1994 et relatives à la diffusion, la conservation et la destruction des enregistrements seront reprises.*
 9. *Les modalités relatives à des catégories de personnes dont les activités sont couvertes par le secret professionnel ou qui bénéficient d'immunités seront examinées par le groupe de travail.*
 10. *Le groupe de travail devra discuter de l'opportunité de déterminer un contingent annuel d'écoutes et de l'utilisation des résultats d'écoutes de sécurité à des fins judiciaires.*
 11. *Le projet de loi reprendra sous une forme adéquate la question évoquée à l'article 28 de la loi organique.*
 12. *Le groupe de travail devra discuter de l'impact budgétaire de cette loi."*

9. PROJETS ET DISCUSSIONS AU NIVEAU EUROPEEN

L'avis de la Commission française de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)

Dans l'avant-propos de son troisième rapport d'activités de 1994 (p. 6), la Commission française de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) fait remarquer que : *"Quel que soit (...) le mérite de notre législation nationale, il est devenu évident, compte tenu des nouvelles données technologiques dans le domaine des télécommunications, que face à l'internationalisation des menaces, s'imposera à bref délai une coopération européenne, voire planétaire, entre les Etats qui veulent rester des Etats de droit."*

Le congrès d'Urbino

Le rapport précité de la CNCIS (p. 34) fait état d'un congrès organisé au mois de mars 1994 par l'université d'Urbino (Italie), où des représentants de tous les pays membres de la Communauté européenne se sont réunis autour du thème : *"La réglementation des écoutes téléphoniques dans les pays de la Communauté"*. Ce congrès avait pour objectif de définir des règles minimales dans ce domaine en vue de favoriser une harmonisation des législations européennes. En ce qui concerne les écoutes de sécurité, le compte rendu des travaux indique qu'elles devraient être soumises à *"des garanties de nature à assurer le respect des conditions prévues par la loi"*, en empêchant qu'elles puissent d'une manière ou d'une autre être utilisées dans une procédure

judiciaire.

La recommandation du Conseil de l'Europe pour la protection de la vie privée

Le 7 février 1995, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation proposant des règles communes pour la protection de la vie privée des usagers des services téléphoniques.

Cette recommandation a pour but de garantir la protection de la vie privée dans le domaine des télécommunications où les progrès de la technologie peuvent comporter des risques pour la vie privée de l'utilisateur et d'éventuelles entraves à la liberté de communication. Elle concerne l'ensemble des services mis à la disposition des usagers par les télécommunications pour communiquer ou correspondance : téléphone, vidéotex interactif, transmission de textes ou d'images par fax, consultation électronique de bases de données, télémétrie. La radiodiffusion et la télévision ne sont pas incluses dans le champ d'application de la recommandation.

La nouvelle recommandation invite les gouvernements à tenir compte de leurs droits et pratiques internes, d'une série de principes à cette fin et notamment :

- le respect de la vie privée des utilisateurs, du secret de la correspondance et de la liberté de communication : elle n'autorise pas l'ingérence des autorités publiques dans les communications (tables d'écoute ou tout autre moyen de surveillance ou d'interception), sauf dans certains cas autorisés par la loi et si le fonctionnement de la société démocratique l'exige (protection de la sécurité de l'Etat, sûreté publique, intérêts monétaires de l'Etat, répression des infractions pénales, protection de la personne dont les communications sont interceptées ou protection des droits et libertés d'autrui);
- l'information des abonnés aux services de télécommunications au sujet des catégories de données personnelles collectées et traitées, du fondement juridique de la collecte, des finalités de la collecte et du traitement, de l'utilisation et des durées de conservation desdites données;
- la subordination de la communication de données personnelles au consentement exprès, éclairé et écrit de l'abonné (ces données peuvent néanmoins être communiquées aux autorités publiques dans les mêmes cas d'exception que ceux cités plus haut).

Les discussions au sein du Comité de coordination K4

Selon le périodique français "*Le Monde du Renseignement*" n° 265 du 1er juin 1995, le Comité de coordination K4, qui a la charge des problèmes de sécurité au niveau de l'Union européenne, discute actuellement d'une proposition britannique esquissant un système d'écoutes téléphoniques à l'échelle européenne. Cette information est confirmée par le périodique néerlandais "*NISA Nieuwsbrief*" (Nr. 3 herfst 1995, p.14).

Selon les mêmes sources, des entreprises européennes travaillent à des projets de satellites d'observation offrant des capacités spatiales d'écoutes des télécommunications.

Les projets satellitaires

A l'occasion de l'exposé du ministre de la Défense nationale à la Commission des affaires étrangères du Sénat le 12 février 1996 (Sénat - session 1995-1996, 12/02/1996, 1-249/1), un membre de la Commission a fait la déclaration suivante (p. 11) : "*Dans les grandes priorités européennes que les pays européens développent, une priorité en matière de défense est de se doter d'un système de renseignement satellitaire qui permette à l'Europe de faire sa propre analyse des situations de crise et de ne pas voir et entendre exclusivement à travers les yeux et les oreilles des Etats-Unis d'Amérique. La France, l'Italie et l'Espagne participent au projet Hélios 1. Il y aura ensuite un projet de satellite d'observation au radar dont le maître d'oeuvre ne sera plus la France,*

comme pour Hélios, mais l'Allemagne, et qui s'appelle Osiris. Il pourrait être utile pour nos entreprises et nos chercheurs de participer à ce programme sur la base d'un budget annuel alloué à ces projets."

A cette déclaration, le ministre a répondu (p. 15) : *"L'enjeu de satellite, (...) est extrêmement important pour notre pays. (...) Il faudrait donc aussi s'intéresser aux satellites. Les budgets nécessaires à cet effet sont considérables. Le ministre est d'avis qu'il serait souhaitable de participer à la conception et à la réalisation. (...) Cela reste un des axes stratégiques de la défense européenne pour le siècle prochain."*

10. REACTIONS POLITIQUES

L'annonce de l'approbation de l'avant-projet et de la note d'orientation par le gouvernement belge a suscité quelques réactions parlementaires de méfiance, voire de franche hostilité au principe des écoutes de sécurité. Le Comité a pris connaissance des questions posées par MM. Deleuze (ECOLO), Moureaux (PS), Van Parys (CVP) et De Man (VL.BI).

Réponses du ministre de la Justice

Le ministre de la Justice a souligné que tous les pays limitrophes disposaient d'une autorisation de procéder à des écoutes à des fins de sécurité. Pour lui, il est justifié de pouvoir recourir à ces écoutes dans certains cas. Les principes de la déclaration des droits de l'Homme doivent être respectés. Sur la base d'indices précis et moyennant autorisation d'une durée limitée, des écoutes seront permises. Le Comité aura la faculté d'exercer un contrôle en matière d'écoutes. En ce qui concerne la gendarmerie, il n'y a aucune proposition de loi permettant de s'organiser en la matière, tout est encore défendu en ce domaine. L'article 28 de l'avant-projet de loi sur les services de renseignements prévoit la possibilité, pour le service de renseignements militaire, d'écouter des liaisons radiophoniques à l'étranger. Il ne prévoit rien de plus, et certainement pas la possibilité de procéder à des écoutes téléphoniques. Lorsque le projet aura été déposé, il faudra veiller à associer les Comités P et R au système.

En conclusion de ce débat, l'opposition ECOLO-AGALEV a présenté une motion pour recommander que le gouvernement ne permette pas aux services de renseignements (Sûreté de l'Etat, gendarmerie, Service général de renseignements de l'armée) de se livrer à des écoutes téléphoniques administratives de sécurité. Ce projet de motion a été rejeté par l'adoption d'une motion pure et simple en séance du 14 décembre 1995 (Chambre - compte rendu analytique - COM 06/12/95; annales des séances plénières 28, 14/12/1995).

11. RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Les présentes recommandations s'inspirent de la double mission que la loi du 18 juillet 1991 assigne au Comité:

- garantir la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes;
- assurer la coordination et l'efficacité des services de renseignements.

Ayant en vue l'efficacité des services de renseignements, le Comité ne peut qu'approuver la volonté de leur conférer des possibilités légales d'écoute et d'interception de télécommunications. Ayant en vue la protection des droits des personnes, le Comité ne peut accepter ce moyen de recueillir le renseignement sans l'assortir de garanties rigoureuses et de modalités de contrôle.

Ce point de vue s'appuie:

- sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, ainsi que sur la

- jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme⁽¹⁶⁾;
- sur la recommandation du Conseil de l'Europe pour la protection de la vie privée⁽¹⁷⁾.

Le Comité estime donc devoir formuler ici six remarques sur:

- l'aspect législatif;
- l'adéquation des moyens aux finalités;
- les autorités responsables;
- les modalités de contrôle à mettre en oeuvre avant, pendant et après l'exécution de ces missions;
- le caractère non judiciaire des écoutes de sécurité;
- les sanctions pénales.

11.1. L'aspect législatif

Il a été vu que l'interception des télécommunications privées était prohibée par deux dispositions légales distinctes : l'article 111 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques d'une part, les articles 259 bis et 314 bis du Code pénal (introduits par la loi du 30 juin 1994) d'autre part. Dans l'état actuel de la législation, les services de renseignements n'ont aucune possibilité de procéder légalement à des écoutes ou à des interceptions de télécommunications à des fins de sécurité, même en temps de guerre.

Si l'intention du gouvernement est donc de permettre au SGR de procéder à l'interception de radiocommunications et de rayonnements électromagnétiques à des fins militaires, ce n'est pas seulement à l'article 259 bis du Code pénal qu'il faut déroger mais aussi à l'article 4 c) de la loi du 30 juillet 1979 et à l'article 111 de la loi du 21 mars 1991. Si l'intention était d'élargir les possibilités d'interception du SGR en temps de guerre, il faudrait aussi revoir l'arrêté-loi du 11 octobre 1916.

Au vu de l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité approuvé le 24 novembre 1995, le Comité ne comprend pas pourquoi l'article 28 de cet avant-projet n'entend déroger qu'à l'article 259 bis du Code pénal.

Le Comité estime en outre que cet article 28 ne peut suffire à lui seul à réglementer l'interception de télécommunications par le SGR. Le Comité pense que l'interception des télécommunications en général doit être réglée par une seule loi sous une forme adéquate. Le Comité estime que c'est une erreur de disjoindre le traitement légal des "écoutes de sécurité" (ou interceptions de communications privées - note d'orientation du 24 novembre 1995) de "l'interception de radiocommunications" (article 28 de l'avant-projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité).

En effet, d'un point de vue technique, la distinction entre les "écoutes de sécurité" (ou interceptions de communications privées) et "l'interception de radiocommunications" (ou de "rayonnements électromagnétiques" - transmissions par ondes hertziennes) n'est pas pertinente, compte tenu des évolutions dans ce domaine : on utilise des faisceaux hertziens aussi bien en téléphonie, par exemple dans le réseau GSM, que dans les radiocommunications.

Le Comité se prononce donc pour une seule loi spécifique réglementant toutes les formes d'interception de télécommunications, sous quelque forme que ce soit (paroles, signaux électriques, électroniques, etc.) et véhiculées par quelque moyen technique que ce soit (par fil, ondes hertziennes, fibres optiques, etc.) ainsi qu'éventuellement l'interception du courrier.

Cette loi particulière serait applicable à tous les services légalement habilités à procéder aux

(16) Arrêt "Klass contre RFA" du 6 septembre 1978 et arrêt "Kruslin contre France" du 24 avril 1990.

(17) 7 février 1995, voir : "Projets et discussions au niveau européen".

interceptions de sécurité.

Le Comité note avec satisfaction que la onzième proposition du point III. B de la note d'orientation du 24 novembre 1995 indique : *“Le projet de loi reprendra sous une forme adéquate la question évoquée à l'article 28 de la loi organique.”*

Comme en Allemagne, le Comité propose dès lors que cette loi distingue la surveillance individuelle et la surveillance stratégique.

La surveillance individuelle vise les communications privées entre particuliers au départ et/ou à destination du pays. Comme au Canada, le Comité préconise que ces contrôles ne puissent être permis que par un juge, sur demande d'un service de renseignements approuvée par le ministre sous l'autorité duquel il est placé. Ce mode de surveillance doit faire l'objet d'un contrôle particulier (voir plus loin).

La surveillance stratégique vise l'ensemble des réseaux de télécommunications au départ ou à destination de zones à risques. Le but de la surveillance stratégique est la détection précoce de dangers pour la sûreté du pays (guerres, campagnes d'attentats terroristes, etc.) ou pour la sécurité de ses forces armées stationnées ou en mission à l'étranger. Ce type de contrôle n'est pas a priori ciblé sur des individus, mais il peut précéder une surveillance individuelle. Il vise plutôt des objectifs militaires étrangers ou des activités telles que le terrorisme, la prolifération d'armes, etc.

11.2. L'adéquation des moyens aux finalités

Le Comité se rallie à l'analyse contenue dans la note d'orientation approuvée le 24 novembre 1995 : *“A l'heure actuelle, les services belges ne disposent pas d'un accès aux moyens techniques de communications, contrairement aux services de tous les pays limitrophes de la Belgique. Le recours aux informateurs comme seule source d'information ne suffit cependant plus toujours à une lutte efficace, notamment contre le terrorisme, eu égard aux progrès de la technologie hyper-sophistiquée des moyens de communications. Dans le cas où la gravité d'une menace est très grande et où les moyens traditionnels d'investigation n'offrent en eux-mêmes aucune efficacité équivalente à celle que donneraient le repérage ou l'interception de communications et télécommunications privées, il serait justifié de pouvoir recourir à ces techniques.”*

Dans la plupart des pays étudiés, le renseignement technique s'obtient surtout par l'interception des communications. Les services de renseignements des grandes et moyennes puissances (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne et France) ont largement recours à l'interception des communications extérieures. Ces pays y consacrent d'énormes budgets. Cependant, si la France continue à développer ses moyens en la matière (surtout vers l'Afrique semble-t-il), les Etats-Unis et la Grande-Bretagne connaissent des restrictions et réorientent leurs moyens vers de nouvelles cibles (la prolifération, le terrorisme, etc.) à la suite de l'effondrement du bloc soviétique. La Belgique, dont la législation n'admet les écoutes téléphoniques qu'à des fins judiciaires, paraît donc isolée par rapport à ses partenaires de l'OTAN. Ceci pourrait avoir des conséquences sur la collaboration qu'entretiennent les services de renseignements belges avec ceux de ses partenaires de l'OTAN. Il ne faut pas perdre de vue non plus que la Belgique engage des moyens militaires et humains dans des opérations internationales.

Le recours à l'interception des communications doit donc être réglé de manière à être conforme aux conditions de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme qui protège la vie privée (voir plus haut : *“Les dérogations”*). Le Comité accepte donc les objectifs décrits dans l'exposé des motifs de l'avant-projet organique des services de renseignements et de sécurité pour justifier la nécessité d'une disposition légale concernant les interceptions de type militaire, à savoir:

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

déterminer les paramètres.

En ce qui concerne les finalités exprimées par la note d'orientation du 24 novembre 1995, le Comité constate qu'elles se réfèrent explicitement aux missions des services de renseignements telles que définies dans les articles 9, § 1 (pour la Sûreté de l'Etat) et 11, § 1 (pour le SGR) de leur avant-projet de loi organique. Le Comité rappelle ici la proposition de définition des missions qu'il avait avancée dans son rapport d'activités de 1995 et propose de s'y référer⁽¹⁸⁾.

11.3. Les autorités responsables

Outre les objectifs généraux de sécurité qu'elle vise, la loi devra aussi indiquer les autorités politiques responsables de la demande et/ou de l'octroi de telles autorisations. La note d'orientation se contente de faire référence à "*l'accord du ministre concerné*", sans plus. La loi devra préciser s'il s'agit du ministre de la Justice (pour la Sûreté de l'Etat), du ministre de la Défense nationale (pour le SGR) ou d'un autre ministre qui serait également investi de cette responsabilité.

La note d'orientation propose aussi que la demande du ministre concerné soit soumise à "*un organe dont la composition pourrait, le cas échéant, s'inspirer de la Commission prévue par la législation grand-ducale*". Cette Commission est composée du président de la Cour supérieure de Justice, du président du contentieux du Conseil d'Etat et du président de la Chambre des Comptes. Un équivalent belge à cette Commission grand-ducale comprendrait le président de la Cour de Cassation, le président du Conseil d'Etat et le président de la Cour des Comptes.

Le Comité estime une telle procédure un peu "*lourde*" et propose plutôt les modalités de contrôle préalable exposées plus loin.

Dans son rapport remis au Premier ministre le 25 juin 1992⁽¹⁹⁾, la Commission française d'étude sur les écoutes téléphoniques s'est demandé s'il convenait de confier le soin de prescrire des interceptions de sécurité à un magistrat de l'ordre judiciaire ou s'il fallait légaliser la pratique de l'époque qui donnait compétence en la matière à l'autorité gouvernementale. Comme le fait apparaître l'arrêt "*Klass contre RFA*" déjà cité, la Cour européenne de Strasbourg a laissé au législateur le soin de définir les modalités de contrôle qui lui paraissent le mieux appropriées. La Commission française a écarté la solution qui consisterait à confier à un magistrat le soin d'autoriser les interceptions de sécurité. En revanche, cette Commission a jugé indispensable la création d'une instance indépendante, à caractère non juridictionnel, chargée de contrôler a posteriori si les écoutes de sécurité sont autorisées, exécutées et exploitées conformément aux règles définies par la loi. Cette proposition a abouti à la création de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (la CNCIS).

11.4. Les modalités de contrôle à mettre en oeuvre avant, pendant et après l'exécution de ces missions

Le Comité se rallie à la position évoquée plus haut de la Commission française d'étude sur les écoutes téléphoniques dans son rapport remis au Premier ministre le 25 juin 1982 : il estime indispensable qu'un organe indépendant à caractère non juridictionnel soit chargé de contrôler a posteriori si les écoutes de sécurité sont autorisées, exécutées et exploitées conformément aux règles définies par la loi.

"Dans le domaine des écoutes téléphoniques, qui est politiquement très délicat et où les abus potentiels sont considérables, l'existence d'une instance indépendante exerçant a posteriori un

(18) Comité - *Rapport d'activités 1995*, chapitre 3, point 5, C, p. 90 (version française).

(19) CNCIS - *Rapport d'activités 1991-1992*, pp. 103 et suiv.

contrôle sur l'action des autorités responsables paraît de nature à concilier les exigences de l'intérêt public et la garantie des droits et libertés des individus."⁽²⁰⁾

Le principe et les modalités de ce contrôle devront être développés dans la future loi sur les interceptions de communications.

Le Comité constate que si l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité indique que le Comité devra "*veiller à ce que ces interceptions soient exécutées en conformité avec les finalités décrites ci-dessus*", le texte même de l'article 28 ne contient aucune mention à ce sujet.

De même, la note d'orientation du 13 décembre 1993 et certaines déclarations des ministres prévoyaient aussi que le Comité serait associé au contrôle effectif des interceptions de communications; on ne trouve cependant nulle trace de cette intention dans la note d'orientation approuvée par le gouvernement le 24 novembre 1995.

Le Comité ne peut que le regretter.

Le Comité émet ici quelques recommandations inspirées par la législation allemande ("*Gesetz Grundgesetz*").

Le Comité permanent de contrôle des services de renseignements estime que le futur organe de contrôle devrait être informé de l'autorisation de procéder à des écoutes de sécurité dès avant leur mise en oeuvre, sauf danger imminent.

Il s'avère en effet indispensable de vérifier en temps utile :

- que l'ordre donné est conforme à la loi;
- que les interceptions elles-mêmes sont effectuées en conformité avec l'ordre donné, les finalités légales et la procédure prescrite.

Si l'organe de contrôle estime que l'ordre donné et/ou son exécution sont illégaux, il devrait pouvoir l'annuler et le notifier au ministre compétent.

Le Comité estime que le contrôle a posteriori exercé par l'instance ad hoc doit s'effectuer indépendamment du contrôle juridictionnel exercé par les tribunaux de droit commun.

Le Comité souhaite donc que la décision de procéder à l'interception de communications individuelles soit notifiée aux particuliers qui ont fait l'objet de cette mesure trois ans après la fin de son exécution. L'exécution de ce devoir de notification devrait aussi pouvoir être contrôlée, comme cela se passe en Allemagne. La notification doit permettre aux personnes qui ont fait l'objet d'une telle surveillance d'exercer leurs droits de recours éventuels. La prescription d'une infraction pénale en la matière ne peut donc commencer à courir qu'à la date de la notification. Il ne doit cependant pas y avoir obligation de notifier une écoute individuelle si cette formalité risque de mettre en péril la mission pour laquelle elle a été effectuée.

Dans l'arrêt de référence en matière d'écoutes téléphoniques ("*Klass contre RFA*" du 6 septembre 1978), la Cour européenne des droits de l'Homme a expressément admis que "*la nécessité d'imposer une surveillance secrète pour protéger la société démocratique dans son ensemble*" pouvait justifier que la personne écoutée ne soit pas avisée des mesures de surveillance auxquelles elle a été antérieurement soumise et qu'elle ne puisse recourir aux tribunaux quand on

⁽²⁰⁾ CNCIS - *Rapport d'activités 1991-1992*, p. 108.

lève ces mesures.

Le contrôle de l'organe ad hoc devrait porter non seulement sur les interceptions de communications privées, mais aussi sur la conservation, le traitement et la destruction éventuelle des données recueillies de cette manière.

En ce qui concerne la surveillance stratégique, l'organe de contrôle doit aussi pouvoir procéder à un contrôle souple et a posteriori de ce type d'interceptions. Il s'agira de veiller à ce que ces interceptions soient exécutées en conformité avec les finalités de la loi.

Il apparaît en effet que, dans l'état actuel des moyens de télécommunications, l'interception utile des communications intéressantes ne peut se faire sans un tri préalable à effectuer parmi les autres communications passant par la fréquence d'ondes ou le câble surveillé. Selon Claude Silberzahn, ancien patron de la DGSE française, l'intensification phénoménale des communications fait que ramasser puis sélectionner ce qui intéresse un service est extrêmement difficile. L'ensemble des opérations - la détermination de ce qu'on va chercher, la manière dont on le saisit et, une fois qu'on l'a trouvé, son exploitation - requiert de très gros moyens informatiques⁽²¹⁾. Ceci signifie donc que des transmissions non surveillées sont susceptibles d'être interceptées au cours de telles opérations.

11.5. Le caractère non judiciaire des écoutes de sécurité

La note d'orientation du 24 novembre 1995 évoque le caractère non judiciaire des écoutes de sécurité dans ses propositions B. 7 et B. 10:

"7. Il conviendra cependant de tenir compte du caractère non judiciaire de la mesure et des difficultés d'exécution pratique de certains aspects de la loi du 30 juin 1994.

10. Le groupe de travail devra discuter de l'opportunité de déterminer un contingent annuel d'écoutes et de l'utilisation des résultats d'écoutes de sécurité à des fins judiciaires."

Le Comité se rallie ici aux conclusions du congrès organisé au mois de mars 1994 par l'université d'Urbino (Italie) selon lesquelles les écoutes de sécurité devraient être soumises à des garanties de nature à empêcher qu'elles puissent d'une manière ou d'une autre être utilisées dans une procédure judiciaire.

11.6. Sanctions pénales

Des sanctions pénales devraient être prévues à l'égard de tout officier ou fonctionnaire public, dépositaire ou agent de la force publique qui violerait la loi, notamment en recherchant, utilisant ou divulguant des informations à des fins autres que celles en vue desquelles les dérogations ont été accordées.

(21) SOLBERZAHN, Cl., *Au coeur du secret*, Fayard, 1994.

TITRE II
DEUXIÈME PARTIE : LES ENQUÊTES

**A. SUITE DES ENQUÊTES FAISANT L'OBJET DU RAPPORT ANNUEL
PRÉCÉDENT**

CHAPITRE 1 : LES CERTIFICATS DE SÉCURITÉ

Le Comité a circonscrit la problématique des certificats de sécurité dans son rapport d'activités de 1995.

Le but de cette enquête était d'examiner:

- la manière dont les enquêtes de sécurité étaient menées;
- la manière dont les renseignements obtenus étaient exploités et évalués;
- à qui et par quel moyen le résultat de l'enquête était communiqué;
- les bases et les implications juridiques.

Les personnes qui doivent avoir accès à des données classifiées doivent disposer d'un certificat de sécurité du grade correspondant au document classifié.

Pour avoir accès aux données classifiées, le certificat de sécurité peut être exigé par des normes internationales, telles que les directives de l'OTAN, l'UEO et Eurocontrol par exemple, et par des normes nationales, comme la directive du Premier ministre du 8 avril 1960:

“chaque personne qui, par ses fonctions, doit avoir accès à des renseignements, des documents ou du matériel classifiés, sera soumise à une enquête de sécurité préalablement à l'entrée en fonction”.

Les enquêtes de sécurité sont exécutées par les services de renseignements. L'Autorité nationale de sécurité délivre les certificats de sécurité, sauf lorsqu'elle délègue ses pouvoirs aux services de renseignements.

Dans ses recommandations, le Comité estime que, pour répondre aux exigences de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, de l'article 22 de la Constitution et en tenant compte des atteintes à la vie privée qui peuvent découler de l'enquête de sécurité, il paraît nécessaire que cette problématique soit d'urgence réglée par une loi.

Le 19 janvier 1996, en application de l'article 33, paragraphe 5 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, le Comité a eu un échange de vues avec les représentants des ministres de la Justice et de la Défense nationale. Cette réunion a eu lieu sur l'initiative des ministres précités.

Les constatations et recommandations formulées par le Comité dans son rapport d'activités de 1995 ont été le point de départ de l'entretien. Durant la réunion, les divers aspects du problème ont été évoqués.

Les représentants des ministres précités ont fait référence au projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité qui élabore quelques brefs articles concernant les enquêtes de sécurité.

Durant l'échange de vues, il a été question des points suivants :

- l'enquête s'étend parfois aux membres de la famille de la personne qui a besoin d'un certificat de sécurité. Il s'agit d'un problème très complexe, eu égard surtout à la loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. L'enquête sur

l'entourage du candidat sera indispensable dans des cas déterminés, notamment en raison de certaines stipulations contenues dans des directives de l'OTAN concernant les certificats de sécurité.

Tous les participants à la réunion étaient d'accord aussi bien sur la complexité de la matière que sur la nécessité de la régler par une loi. Il a été fait référence à la manière dont certains pays ont tenté de remédier à ce problème (par exemple, dans certains pays où l'époux[se] du [de la] candidat[e] remplit un formulaire séparé);

- aucune enquête de sécurité ne peut être effectuée sans l'accord préalable écrit du candidat. Ici se pose le problème de savoir si cet accord donné est valable lors du renouvellement du certificat de sécurité (tous les cinq ans). Il existe un risque de voir l'intéressé(e) essayer d'échapper à certaines missions en refusant son consentement à l'exécution d'une enquête de sécurité, principalement pour les militaires dans le cadre d'une mission à l'étranger, si ce consentement est requis à chaque renouvellement;
- la manière dont est menée l'enquête de sécurité et les critères à prendre en ligne de compte devront correspondre au degré du certificat de sécurité. Un équilibre raisonnable doit être trouvé dans la manière dont l'enquête de sécurité est menée, compte tenu des deux principes applicables en la matière, c'est-à-dire le "*need to know*" d'une part et "*la possibilité d'accès aux données classifiées*" d'autre part. Une certaine souplesse est nécessaire dans la fixation des critères étant donné que ceux-ci évolueront avec le temps;
- la problématique de la quantité des certificats de sécurité à délivrer a été envisagée, étant donné que le projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité prévoit que "*le Collège du renseignement et de la sécurité*" sera compétent pour la délivrance des certificats de sécurité et qu'il ne prévoit pas de délégation aux services de renseignements;
- la question de l'accès aux données administratives et de la consultation des dossiers judiciaires détenus par les officiers du ministère public et des dossiers détenus par les employés des administrations publiques, indispensables pour l'exécution des enquêtes de sécurité, a été abordée;
- enfin, la problématique de la procédure d'appel en cas de refus ou de retrait d'un certificat de sécurité a été examinée avec beaucoup d'attention.

Depuis lors, le Comité a pris connaissance d'un avant-projet de loi portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité et de l'avant-projet de loi relatif aux habilitations de sécurité.

Le Comité se réjouit de l'initiative du pouvoir exécutif et espère être consulté à ce propos.

CHAPITRE 2 : BELINFOSEC

1. L'ENQUÊTE MENÉE EN 1994-1995

Dans son rapport d'activités de 1994, le Comité permanent de contrôle des services de renseignements avait déjà attiré l'attention du Parlement sur l'importance du problème : *il avait recommandé qu'un organisme officiel soit chargé de concevoir et d'appliquer une politique globale de sécurité des systèmes d'information pour l'ensemble de la fonction publique.*

L'enquête, ouverte le 13 juin 1994, avait pour objet de déterminer qui, en Belgique, évalue le degré de sécurité du matériel et des systèmes de chiffrement ainsi que des systèmes d'information. Il s'agissait de savoir s'il existait en Belgique un service officiel qui :

- produit, évalue et contrôle les systèmes de chiffrement;
- délivre des certificats de sécurité pour ce type de matériel;
- en contrôle l'usage et la commercialisation;
- sensibilise les autorités, les fonctionnaires, la police, le monde judiciaire et l'industrie à ces questions;
- effectue des études à long terme;
- forme du personnel spécialisé en la matière;
- établit des standards, harmonise les méthodes, les programmes et le matériel.

Dans la négative, l'enquête devait déterminer si des propositions avaient été formulées en la matière et en évaluer les résultats éventuels.

Un premier rapport sur cette enquête figure dans le rapport général d'activités du Comité pour l'année 1995 (pp. 103 et suivantes).

Ayant présidé les travaux du groupe Belinfosec au cours de l'année 1995, le Comité a fait siennes les conclusions adoptées par ce groupe le 11 avril 1995 et intitulées : *"La sécurité des systèmes d'information : une préoccupation gouvernementale ?"*. Ce texte, accompagné des conclusions et recommandations du Comité, a été transmis au Parlement ainsi qu'à Messieurs les ministres de la Justice et de la Défense nationale le 25 juillet 1995.

Le Comité a ainsi demandé à être officiellement chargé de poursuivre, en collaboration avec le groupe Belinfosec, le travail de réflexion technique et juridique entamé, ceci afin de pouvoir proposer aux divers pouvoirs concernés (législatif et exécutif) la mise en place de solutions pratiques compatibles avec celles déjà prises ou en voie de l'être.

2. LES RÉPONSES DES MINISTRES COMPÉTENTS

Le Comité a reçu les réponses des ministres concernés dans le courant du mois de septembre 1995.

Le ministre de la Justice déclare qu'il partage les préoccupations du Comité, mais qu'il ne peut donner une suite favorable à sa demande d'être officiellement chargé de poursuivre le travail de réflexion entamé; il pense en effet que les compétences légales du Comité ne lui permettent pas d'intervenir en cette matière. Le ministre déclare cependant qu'il donne mission à son département

de préparer un cadre légal.

Le ministre de la Défense nationale déclare qu'il souscrit entièrement aux conclusions et recommandations du groupe Belinfosec et à celles du Comité; il dit appuyer ces efforts en vue de remédier aux lacunes de la législation belge en la matière. Le ministre est convaincu de la nécessité et de l'intérêt de poursuivre la tâche entreprise, mais il se pose toutefois la question de savoir si celle-ci entre bien dans les compétences de contrôle du Comité. Le ministre est d'avis que cette matière doit être traitée au niveau gouvernemental; il déclare prendre les dispositions nécessaires en ce sens.

3. LA PROCÉDURE D'ÉCHANGE DE VUES

Réuni le 6 octobre 1995, le Comité a pris connaissance de la position des deux ministres concernés. En application de l'article 33, alinéa 5 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements et de l'article 65, alinéa 3 de son règlement d'ordre intérieur, le Comité permanent R a proposé à ces ministres d'organiser un échange de vues afin de discuter de cette question et d'attirer leur attention sur l'utilité de maintenir le groupe Belinfosec en activité et de le doter d'un secrétariat administratif permanent.

Le 2 janvier 1996, le ministre de la Défense nationale a répondu qu'il souscrivait entièrement aux conclusions et aux recommandations du groupe Belinfosec ainsi qu'au rapport d'enquête du Comité. Le ministre considérait toutefois que les travaux effectués en la matière devaient se poursuivre au niveau gouvernemental; il a donc écrit au Premier ministre afin de lui proposer d'entamer les démarches nécessaires au sein du gouvernement à l'adoption des mesures recommandées par le rapport Belinfosec. Le ministre était donc d'avis qu'un échange de vues avec le Comité lui paraissait prématuré : *"Lorsque j'aurai été informé des suites que le Premier ministre entend donner à ma lettre, je ne manquerai pas de reprendre contact avec vous"*. A la date du 30 septembre 1996, le Comité n'a pas encore été recontacté à ce sujet par le ministre de la Défense nationale.

Entre-temps, le Comité a pris connaissance du rapport d'évaluation du fonctionnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements présenté au Parlement⁽¹⁾. Aux pages 13 et 14, on peut lire ce qui suit : *" (...) le ministre de la Justice a émis des critiques sur la façon dont le Comité R interprète les missions qui lui sont confiées par la loi. (...) Le ministre constate par ailleurs que le comité R a manifestement empiété, à plusieurs reprises, sur le domaine du pouvoir exécutif. Il est même allé jusqu'à assumer, dans le cadre de l'enquête sur la protection des systèmes informatiques, la présidence d'un groupe de travail constitué de personnes concernées par ce problème sur le terrain (Belinfosec)."*

Un échange de vues s'est déroulé le 30 janvier 1996 entre des membres du Comité et deux conseillers du ministre de la Justice.

Le groupe Belinfosec a été tenu au courant des démarches du Comité auprès des ministres compétents ainsi que des réponses de ceux-ci.

Compte tenu de l'avis des ministres, d'ailleurs partagé par les Commissions spéciales chargées du suivi parlementaire, le Comité a annoncé le 6 février 1996 qu'il abandonnait la présidence du groupe Belinfosec, mais qu'il continuerait à suivre les activités de ce groupe en qualité

(1) Sénat et Chambre des représentants de Belgique - session de 1995-1996 - 16 février 1996 - rapport fait au nom des Commissions spéciales chargées du suivi parlementaire des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements par MM. Foret (S.) et De Crem (Ch.) - Doc. - 437/1 - 95/96 (Ch.) et 1-258/1 (S.), pp. 13 et 14.

d'observateur. La présidence de Belinfosec a dès lors été reprise par le colonel e.r. Godechoul, Ir, directeur chargé des questions aérospatiales et de défense et directeur du BDIG à Fabrimetal. Le secrétariat de ce groupe est momentanément assuré par le SGR.

4. LES ACTIVITÉS DU GROUPE BELINFOSEC

Le groupe Belinfosec poursuit ses activités et entretient à présent des contacts directs avec le cabinet du Premier ministre ainsi qu'avec le ministre de la Justice. Ce groupe a constitué trois sous-groupes en son sein:

- le groupe "*Entreprises*" réunit des représentants d'entreprises belges qui produisent des systèmes de sécurité des communications;
- le groupe "*Vie privée, Etat et Société*" se penche sur les enjeux et les équilibres à trouver en matière de sécurité collective et de respect de la vie privée;
- le groupe "*Législation*" étudie notamment le régime légal de la cryptographie en Belgique et est chargé de traduire en textes juridiques les conclusions et propositions des autres sous-groupes.

5. PARTICIPATION D'UN MEMBRE DU COMITÉ R AU CONGRES SECURICOM - PARIS, 5 ET 6 JUIN 1996

Dans le cadre de la présente enquête, un membre du Comité a assisté au 14ème Congrès international de la protection, de la sécurité informatique et des communications - SECURICOM 96. Ce congrès se tenait à Paris les 5 et 6 juin 1996. Un salon commercial INFOSEC était organisé en parallèle avec ce congrès; il rassemblait des firmes produisant des systèmes et des logiciels de sécurité informatique.

Il y fut abondamment question de la sécurité des réseaux sur Internet. Internet est un ensemble de réseaux informatiques interconnectés entre eux, sans organisation particulière, et est ainsi qualifié de "*réseau des réseaux*".

En moins de deux ans, le mode de communication pratiqué sur Internet a connu un développement très important. Internet offre un accès à un fonds documentaire comptant des centaines de milliers de pages. Le courrier électronique (*e-mail*), les conférences thématiques (*newsgroups*) ou encore le transfert de fichiers sont utilisés quotidiennement à des fins professionnelles et autres. Internet est, dit-on, le moyen le plus rapide d'expédier des fichiers informatiques et des messages n'importe où sur la planète. Cette utilisation justifie que l'espace informatique privé de l'entreprise soit relié au reste du monde.

Selon les spécialistes, Internet va permettre de marier dans un avenir proche différentes fonctions aujourd'hui séparées : l'ordinateur, le téléphone, la télévision, le magnétoscope.

De nombreux spécialistes s'accordent aussi à dire que le branchement sur Internet est une condition de développement *sine qua non* pour les entreprises et administrations modernes. Des secteurs entiers - chercheurs, universitaires, métiers de l'information, etc., utilisent déjà ses possibilités.

Un nouveau concept est également apparu ces derniers temps : l'Intranet. Celui-ci permet aux entreprises de faire entrer au sein de leur réseau informatique des technologies de gestion des informations puissantes. Cependant, le branchement des réseaux internes d'entreprises - Intranet - sur Internet ne va pas sans poser de sérieux problèmes de sécurité.

Les exposés entendus à Securicom tentaient de faire le point sur les risques et sur les solutions de

sécurité existants. Ces exposés étaient très techniques et donc peu accessibles aux profanes.

Il existe donc des logiciels destinés à protéger les réseaux internes en les mettant à l'abri des intrusions de personnes non autorisées ou non identifiées. Ces logiciels sont appelés "firewalls" ou "pare-feu" : ils filtrent le trafic d'informations à l'entrée comme à la sortie du réseau interne. Ils permettent aussi l'identification de la station accédante ainsi que l'identification et l'authentification de l'utilisateur.

La cryptographie est un autre moyen de sécuriser l'échange d'informations. Elle permet d'éviter que n'importe qui puisse prendre connaissance du contenu des messages électroniques transmis sans enveloppe. La cryptographie sert aussi à garantir au récipiendaire d'un message qu'il provient bien de celui qui est censé l'émettre et que personne ne l'a altéré pendant son transport.

Un exposé particulièrement intéressant sur ce point était celui du colonel Desvignes, directeur du SCSSI (Service central de sécurité des systèmes d'information) : *"Position des pouvoirs publics français sur les perspectives de la sécurité des télécommunications, en France et en Europe"*. La France est sur le point de modifier, en l'assouplissant, sa législation sur l'emploi de la cryptographie. Le colonel Desvignes a présenté le projet de loi voté par l'Assemblée nationale française des représentants et maintenant discuté par le Sénat.

Il existe en France une Délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (DISSI) ainsi que le Service central pour la sécurité des systèmes d'information. Dans la législation française actuelle, le SCSSI délivre les autorisations de recourir à la cryptographie (en principe interdite et dont l'Etat a le monopole). Dans la nouvelle loi, il sera notamment chargé d'accréditer les "tiers de confiance" et de certifier les produits cryptographiques.

Le SCSSI dépend du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) qui dépend lui-même du Premier ministre. Outre sa fonction d'Autorité nationale de sécurité, le SGDN a plusieurs autres missions dont il n'a pas été question à la conférence : assurer le secrétariat du Comité interministériel du renseignement; proposer les objectifs en matière de renseignement; animer la recherche du renseignement dans les domaines intéressant la défense et en assurer l'exploitation au profit du gouvernement et des organismes concernés; proposer, diffuser, faire appliquer et contrôler les mesures nécessaires à la protection du secret de défense. *Cette proximité organique du SCSSI avec un organisme de coordination de la politique du renseignement prouve suffisamment la parenté qui existe entre les deux matières.*

L'Allemagne dispose d'un organisme analogue au SCSSI français : le *"Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik"* (BSI). Il s'agit aussi d'une agence gouvernementale chargée de l'homologation et de la certification des produits de sécurité informatique. Le Canada dispose d'une législation très pointue en la matière.

Selon le colonel Desvignes, en matière de sécurité informatique, les "grandes" puissances comptent sur leurs propres agences de sécurité, tandis que les "petits" pays européens comptent plutôt sur les instances européennes.

Un autre exposé très intéressant, suivi d'un débat, fut consacré aux *"Tierces parties de confiance, mythe ou réalité ?"*.

Le concept de *"tierces parties de confiance"* (TPC) est régulièrement évoqué depuis quelque temps en matière de commerce électronique et de sécurité sur Internet. Les TPC pourraient avoir plusieurs fonctions, parmi lesquelles:

Autorité de certification

L'intégrité et l'authenticité des clés de cryptage sont essentielles pour la sécurité des transactions sur Internet. Ces clés seraient garanties par la production d'un certificat émis par une Autorité de

certification.

Séquestre de clés

Ce concept, qui a été avancé par le projet "*Clipper Chip*" du gouvernement américain, consiste à autoriser l'utilisation de chiffrement fort sous réserve d'avoir préalablement déposé les clés auprès d'une tierce partie de confiance.

L'enregistrement et la gestion des abonnés

La délivrance de certificats ou l'enregistrement de clés doivent se faire en prenant des garanties vis-à-vis des abonnés. Le rôle de la TPC est donc de vérifier sur présentation de pièces justificatives que l'entité qui s'abonne est digne de foi.

La fourniture de paramètres d'horodatage de transactions ou d'éléments de preuves

La TPC peut jouer un rôle essentiel par la fourniture d'une heure certifiée.

La génération et la diffusion de clés

Il s'agit de fournir des clés de chiffrement pour le compte de parties en communication.

La personnalisation de composants matériels

Dans cette fonction, la TPC effectue l'initialisation des secrets d'un composant matériel; de tels composants peuvent être des cartes cryptographiques ou des cartes à mémoire.

Le système repose sur la confiance que le "*client*" accordera à la tierce partie de confiance. Comme chacun le sait, la confiance se mérite et s'acquiert, elle ne se décrète pas.

De nombreuses questions se posent encore en France sur la manière dont la réforme légale sera mise en oeuvre. Le Club de la sécurité informatique français (CLUSIF) pose notamment les questions suivantes:

- Quel sera le statut des "*tierces parties de confiance*" ?
- Sur quelle base et selon quels critères un tiers de confiance sera-t-il agréé et contrôlé dans le temps ?
- Comment seront traités les problèmes internationaux, au sein de l'Union européenne en particulier ?

La conférence Securicom n'a pas permis de trouver une réponse à chacune des nombreuses questions posées sur les tierces parties de confiance.

Selon le périodique français "*Le Monde du Renseignement*"⁽²⁾, les gouvernements français et britannique ont tous les deux l'intention de réglementer l'utilisation publique de la cryptographie en mettant en place un système de licences à des "*tiers de confiance*". A l'occasion d'une réponse écrite à la Chambre des communes, le ministre britannique de la Technologie Ian Taylor a en effet déclaré : "*La politique de licence est destinée à protéger les consommateurs et à préserver, dans le même temps, la capacité des services de renseignements et de police à combattre la grande criminalité et le terrorisme. Cela se fera en établissant des procédures permettant de livrer aux*

(2) LMR n° 287 du 9 mai 1996 - n° 290 du 20 juin 1996.

services les clefs d'encryptage, avec des garanties similaires à celles existant pour les interceptions judiciaires, dans le cadre de l'Interception of Communications Act."

6. LE RÉGIME LÉGAL DE LA CRYPTOGRAPHIE EN BELGIQUE

Ce régime est déterminé par l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, ainsi que par les articles 70 bis et 95 introduits dans la loi du 21 mars 1991, portant réforme de certaines entreprises autonomes, par la loi-programme du 21 décembre 1994.

L'article 16 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée offre à la Commission de protection de la vie privée la possibilité de proposer des normes appropriées en matière de sécurité informatique pour toutes ou certaines catégories de traitement.

L'article 70 bis habilite pour sa part l'autorité publique à demander aux opérateurs de télécommunications la possibilité de repérer, d'écouter, de prendre connaissance et d'enregistrer des télécommunications privées, dans les conditions prévues par la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée.

En vertu de l'article 95, le ministre des Télécommunications peut, en outre, sur proposition de l'Institut belge des postes et des télécommunications, retirer un agrément ou un raccordement, si l'appareil terminal rend inefficaces les moyens permettant les repérages, écoutes, enregistrements en question.

Le caractère "sensible" de la question - les enjeux démocratiques

La "découverte" des dispositions légales précitées par les milieux intéressés a suscité quelque émotion dans les médias.

Dans un article intitulé "Staat wil alles weten", le journal "Het Nieuwsblad" affirme le 9 janvier 1996 que : *"In België is het verboden om geheime berichten uit te wisselen. Sinds kort is een wet van kracht die het versturen van gecodeerde berichten over de telefoonlijn verbiedt, tenzij de overheid over de kodesleutel beschikt om deze berichten te ontcijferen. De inlichtingendiensten leggen de minister van Justitie nog deze maand een rapport voor met het oog op een verfijning van deze wet en in een poging greep te krijgen op de volledige informatiestroom over de telefoon."*

Dans son édition du 13 mars 1996, le journal "Le Soir" titre : *"Le cryptage est illégal - Les Belges privés de petits secrets"*. L'article déclare que les dispositions précitées mettent la cryptographie "sous haute surveillance" sans que cette matière, qui touche "à l'essence des libertés individuelles", ait fait l'objet de grands échanges d'idées, comme ce fut le cas à l'étranger.

Cet émoi fut d'ailleurs relayé au Sénat le 9 mai 1996 par la question orale de Mme Bribosia-Picard au ministre de la Justice sur *"le risque d'interdiction complète de l'utilisation de dispositifs d'encryptage"*⁽³⁾ : *"(...) la loi du 21 décembre 1994, portant des dispositions sociales et diverses, comporte, dans les dispositions "diverses", trois articles - les articles 202 à 204 - particulièrement flous qui pourraient permettre, moyennant des arrêtés d'application délibérés en Conseil des ministres, d'interdire complètement l'utilisation de dispositifs d'encryptage, ce qui équivaldrait pratiquement à empêcher l'éclosion de la "société de l'information."*

(Suit ici un plaidoyer pour la cryptographie.)

"Ma question est la suivante : comptez-vous prendre les arrêtés d'application sur la base de ces

⁽³⁾ Sénat - Annales parlementaires - séance du jeudi 9 mai 1996 - pp. 1032 et 1033.

articles, au risque d'interdire l'encryptage et de voir s'enfuir de la Belgique les trois grandes sociétés de télécommunications mondiales qui y sont actuellement implantées?"

La réponse de M. De Clerck, ministre de la Justice, fut donnée en néerlandais : *"Het gerechtelijke afluisteren heeft een wettelijke basis gekregen. Nu stelt men echter vast dat steeds meer telecommunicatieberichten versleuteld worden met cryptografische technieken die het bericht voor derden ontoegankelijk maken. Men moet dus nagaan in hoeverre bij de strijd tegen de georganiseerde misdaad de toegankelijkheid tot telecommunicatienetwerken voor de overheid gegarandeerd kan worden. (...) Tot slot wijs ik erop dat over de problematiek momenteel wordt gediscussieerd, maar dat een verbod op cryptografie ook in andere landen juridisch en technisch niet haalbaar is gebleken. Mijns inziens dus evenmin in België. Dit betekent niet dat wij niet verplicht zijn om te zoeken naar een oplossing om in bepaalde gevallen, in het kader van de criminaliteitsbestrijding, toch toegang te krijgen tot de netwerken. Het systematisch deponeren van de sleutels is echter niet de juiste methode. Wij zullen dus naar andere creatieve oplossingen moeten zoeken, wellicht in samenwerking met de operatoren van de telecommunicatie infrastructuur."*

Dans son livre *"Guerres dans le cyberspace"* (Ed. La Découverte, oct. 95), Jean Guisnel, journaliste français à *"Libération"*, décrit ainsi l'enjeu de la réglementation légale de la cryptographie : *"Derrière le combat pour la cryptologie, se profile un débat nettement plus profond. La lutte entre les tenants d'un état orwellien, d'une part, et les cyberpunks, de l'autre, débouchera - souhaitons-le - sur une voie médiane et réaliste : celle de la cyberdémocratie, où l'Etat, jouant pleinement son rôle de garant des libertés, laissera les citoyens communiquer librement en se protégeant des intrusions dans leur vie privée"*. Jean Guisnel préconise l'adoption en Europe d'un système de cryptage dont les autorités détiendraient les clés sous la tutelle du pouvoir judiciaire.

"L'aide obligatoire au décryptage" : une proposition alternative de Mmes Bribosia-Picard et Maximus

Une proposition de loi a été déposée au Sénat le 11 juin 1996 par Mmes Bribosia-Picard et Maximus⁽⁴⁾. Cette proposition vise d'une part à abroger les articles 70 bis et 95, alinéa 1, 5° précités de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques; elle complète d'autre part le Code d'instruction criminelle par des dispositions relatives au décryptage des messages.

Pour les auteurs de cette proposition de loi, *"la cryptographie pose (...) un dilemme : comment permettre le développement de moyens pour protéger la sécurité et la confidentialité de l'information tout en ménageant une possibilité de contrôle des autorités judiciaires et des services de renseignements, dans tous les cas où le respect du droit et de l'intérêt général l'exigent ?"*

Cette proposition de loi entend rejeter l'idée du dépôt des clés d'encryptage chez un *"tiers de confiance"*. On peut lire en effet dans les développements : *"Quant à l'obligation de dépôt des clés de cryptage auprès d'un organisme officiel, elle pourrait se révéler non seulement irréalisable et dangereuse, mais aussi inefficace puisque les malfrats, et en particulier ceux qui utilisent les autoroutes de l'information, ne sont certainement pas prêts à communiquer leurs codes à un tiers. Le dépôt obligatoire des clés provoquerait immanquablement une perte de confiance de nombreux utilisateurs d'Internet. (...) En effet, un tel système serait-il gérable ? Pourrait-on garantir que les clés ne soient jamais volées ? (...) Ne serait-il pas dangereux d'exiger le dépôt uniquement en Belgique ? (...)"*

"Par contre", poursuit la proposition, *"il est indispensable dans certains cas de pénétrer dans ce système d'encodage. (...) L'esprit qui sous-tend la proposition est donc (...) de prévoir l'accès à la compréhension des messages cryptés tout en assurant le respect et la protection de la vie privée, dans l'esprit de la loi du 30 juin 1994."*

(4) Sénat - session de 1995-1996, 11 juin 1996 - 1 - 352/1.

La proposition est donc d'instaurer l'obligation " *d'aide au décryptage*". Ce système permet à un juge d'instruction d'obliger toute personne susceptible de l'aider au décryptage à le faire, si cette aide est nécessaire pour son enquête. L'obligation d'indices sérieux de même que la procédure suivie visent à la protection et au respect de la vie privée des individus. Des peines pénales sévères sont prévues à l'égard de ceux qui refuseraient de donner la clé de cryptage ou de collaborer avec la justice. Le juge serait tenu de détruire la clé qui lui a été donnée pour décrypter les messages lorsque la période de surveillance pour laquelle la clé a été demandée est terminée.

Le Comité se pose la question de savoir si une telle solution est transposable aux interceptions de sécurité que pourraient effectuer les services de renseignements.

7. LE RÔLE QU'ENTEND JOUER LE GROUPE BELINFOSEC DANS CE DÉBAT DE SOCIÉTÉ

A la suite de certains articles de presse, le groupe Belinfosec a souhaité préciser le rôle qu'il entend jouer dans ce débat de société important qu'est la sécurité des systèmes d'information et la réglementation de la cryptographie. Un communiqué de presse a été rédigé en mai 1996 et très largement diffusé aux journaux. Malheureusement, ce communiqué n'a guère eu de retentissement en dehors de la presse spécialisée dans les matières informatiques.

Texte du communiqué de presse du groupe Belinfosec

"BELINFOSEC : une initiative belge en matière de sécurité des systèmes d'information.

L'utilisation croissante des autoroutes de l'information et des systèmes informatiques constitue un besoin crucial pour les entreprises, les administrations, le monde scientifique et tout un chacun. La capacité concurrentielle de notre économie en dépend largement.

Cette évolution irréversible entraîne dans son sillage une série d'opportunités mais aussi des risques nouveaux tels que les atteintes à l'intégrité, la disponibilité, la confidentialité ... des systèmes d'information. Une approche réaliste et pragmatique doit permettre la gestion de ces nouveaux risques. Elle implique de recourir à des produits et procédures certifiés, aptes à garantir la sécurité et le comportement fiable des systèmes d'information. La certification est la délivrance par un organisme agréé d'un certificat attestant que tel produit ou tel service répond à des normes de sécurité telles que les critères ITSEC (Information Technology Security Evaluation Criteria) développés en Europe. Ce problème et les autres énoncés ci-dessous doivent trouver des solutions au niveau national et international. Actuellement, notre pays souffre à cet égard de manquements primordiaux:

- * il n'offre pas de cadre officiel pour tester la valeur des produits de sécurité belges ou étrangers. Pourtant, une telle initiative offrirait des opportunités pour faire valoir, en Belgique et dans le monde, le savoir-faire de haut niveau de nos universités et de nos entreprises. Une politique judicieuse en la matière permettra assurément de créer de nouveaux emplois spécialisés. Aujourd'hui, les fournisseurs belges désireux de faire certifier leurs matériels ou logiciels doivent, contraints et forcés, s'adresser aux services spécialisés de pays étrangers. Ceci implique que des transferts de technologie s'opèrent gratuitement vers des concurrents potentiels, qui doivent, en outre, être rémunérés pour ce travail de certification. La création d'une structure nationale de certification répond donc à un besoin réel;*
- * il existe dans la loi belge diverses dispositions concernant notamment les systèmes de cryptographie. Leurs arrêtés d'application n'ont pas encore été tous définis. Ceux-ci doivent faire l'objet d'un large débat. Il convient en effet d'assurer un juste équilibre entre les droits des personnes et le devoir de protection de l'Etat vis-à-vis de la société;*

* enfin, il n'existe pas de cadre légal définissant l'usage malveillant de nos systèmes d'information et la répression qui devrait en découler. La Belgique compte parmi les rares pays européens à ne pas avoir adapté leur législation pénale en fonction des formes nouvelles de criminalité qu'a induites l'informatique. Il importe de combler les vides juridiques en la matière ainsi que de doter les autorités judiciaires des compétences et moyens appropriés.

Préoccupés par l'ensemble de ces thèmes, des représentants issus des milieux académiques, gouvernementaux et des entreprises ont décidé de se constituer sous forme d'un groupe de réflexion indépendant, nommé Belinfosec. Ce groupe rassemble un savoir-faire important en sécurité des systèmes d'information. Son objectif prioritaire est de sensibiliser et d'éclairer les décideurs politiques et économiques en vue de doter la Belgique des structures légales, administratives et techniques lui permettant de faire face aux multiples opportunités et défis précités.

Ces structures doivent être concordantes avec celles qui se mettent en place dans les autres pays, en particulier au niveau de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne, compte tenu de la dimension internationale de la société de l'information.

Le groupe BELINFOSEC est d'avis que la Belgique devrait:

- étudier l'opportunité de mettre en place, à l'instar de pays voisins, une structure centrale de sécurité des systèmes d'information;
- élaborer les dispositions légales et réglementaires en matière de sécurité des systèmes d'information et se doter des moyens pour veiller à leur respect;
- favoriser le développement de la recherche et des compétences nationales dans le domaine ;
- définir le cadre de certification des produits de sécurité des systèmes d'information;
- développer un contrôle permanent de la sécurité des systèmes d'information du secteur public qui concernent l'ensemble de nos citoyens et la viabilité de l'Etat même."

Le Comité fait à nouveau siennes les constatations et les conclusions de la note qui précède.

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette enquête, le Comité s'en est tenu à un rôle de réflexion et de recommandation. Il s'agit d'un débat important sur la société de l'information dans lequel se pose notamment la question du rôle que doivent y jouer les services de renseignements et par quels moyens.

La sécurité des systèmes d'information intéresse ces services sur un plan tant défensif (comment protéger leurs propres échanges d'informations ?) qu'offensif (comment détecter les échanges de messages à des fins criminelles, terroristes, d'espionnage, etc. ?).

L'élaboration et la mise en oeuvre d'une réglementation en matière de systèmes d'information sont bien de la compétence du gouvernement.

Le Comité se réjouit d'avoir contribué à porter la problématique en question à l'attention des autorités compétentes. Il décèle une volonté naissante de leur part d'aborder la question. Le Comité souhaite que la recherche de solutions se poursuive dans la transparence et qu'elle soit accompagnée d'un large débat public. Les recherches et débats au sein du groupe Belinfosec

répondent à ce souhait du Comité; il continuera dès lors à suivre ses travaux en qualité d'observateur. L'étude des législations et la réflexion critique sur les solutions mises en oeuvre à l'étranger sont des pistes de travail que le Comité soutiendra. Dans cet esprit, le Comité continuera aussi à relayer les propositions du groupe Belinfosec auprès des autorités responsables.

Le Comité recommande qu'un statut officiel soit reconnu au groupe Belinfosec et que le gouvernement lui accorde des moyens pour poursuivre sa réflexion.

Note minoritaire

Le Parlement, dans son rapport sur *"l'évaluation du fonctionnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements"*⁽¹⁾, estime que:

"Les Commissions constatent que le Comité R, tout comme le Comité P d'ailleurs, s'est trouvé confronté au problème de la concrétisation de sa mission légale.

D'une part, des enquêtes de contrôle ont été ouvertes sur l'opportunité desquelles on peut s'interroger, d'autre part, des initiatives, qui ne sont pas à proprement parler de la compétence du Comité (Belinfosec), ont été prises. En effet, le Comité R doit simplement contrôler l'efficacité des services de renseignements, mais ne doit pas les assurer lui-même."

Le ministre de la Justice a déclaré qu'il ne peut donner une suite favorable à la demande du Comité visant à être chargé officiellement de poursuivre le travail de réflexion entamé; il pense en effet que les compétences légales du Comité ne lui permettent pas d'intervenir en cette matière.

Le ministre de la Défense nationale, quant à lui, souscrit aux conclusions et aux recommandations du groupe Belinfosec, que le Comité a fait siennes dans son rapport d'activités 1994-1995. Le ministre estime toutefois que les travaux doivent être poursuivis par le gouvernement et non par le Comité.

Une des missions du Comité est de contrôler l'efficacité des services de renseignements. Ce contrôle se fait a posteriori. L'enquête menée par le Comité les années précédentes portait sur la sécurité des systèmes d'information⁽²⁾.

Cette enquête a permis de mettre en lumière la carence de sécurité du matériel et des systèmes de chiffrement ainsi que des systèmes d'information.

Ce travail portant sur les moyens dont disposent les services de renseignements mettait en cause l'efficacité des services à contrôler.

Il visait à sensibiliser les décideurs politiques et à les convaincre de la nécessité d'entamer d'urgence une réflexion concertée sur la manière de doter notre pays de textes légaux et de structures adéquats.

J'estime en conséquence que cette enquête relevait bien de la compétence du Comité R.

(1) Document parlementaire 437/1 - 95/96 (Chambre), 1-258/1 (Sénat) p. 31.

(2) *Rapport d'activités 1995*, p. 103.

Aujourd'hui, cette tâche de sensibilisation des décideurs politiques ayant été accomplie, je pense que la tâche du Comité R doit s'arrêter là.

En décider autrement consisterait à assurer l'efficacité des services de renseignements et non plus à la contrôler. Continuer cette enquête dépasserait la mission légale du Comité R.

La présidente
V. Paulus de Châtelet

B. ENQUÊTES EFFECTUÉES AU COURS DE L'ANNÉE 1995-1996

CHAPITRE 1 : ENQUÊTE DE CONTRÔLE CONCERNANT LA “PROTECTION RAPPROCHÉE” EXERCÉE PAR LA SÛRETÉ DE L'ETAT

1. PROCÉDURE

Au cours de la réunion du 23 novembre 1994, le Comité R a décidé l'ouverture d'office d'une enquête de contrôle sur la protection des “VIP's”⁽¹⁾ exercée par la Sûreté de l'Etat.

Deux membres du Comité ont été chargés de suivre et de contrôler cette enquête, ainsi que de faire régulièrement rapport au Comité sur son évolution.

Par lettre du 25 novembre 1994, les présidents du Sénat et de la Chambre des représentants ont été, conformément à l'article 46, alinea 3 du règlement d'ordre intérieur, informés de l'ouverture de l'enquête.

Le 1er décembre 1994, une apostille a été adressée au chef du Service d'enquêtes le priant d'informer le Comité sur le nombre de missions de “*protection rapprochée*” menées par la Sûreté de l'Etat dans le courant des trois dernières années (1992, 1993, 1994).

Le Comité a souhaité obtenir certains renseignements, tels que :

- le nombre de missions;
- le nombre d'agents chargés de l'exécution de ces missions;
- les moyens matériels déployés (véhicules blindés, etc.);
- l'éventuelle collaboration avec les services de police (gendarmerie, police judiciaire) ou avec des services de sécurité étrangers.

Le Comité a également souhaité savoir, pour la même période, combien de missions n'ont pas été exécutées et pour quelles raisons.

Conformément à l'article 43, alinea 1 de la loi du 18 juillet 1991, le chef du Service d'enquêtes a informé le 7 décembre 1994 le ministre de la Justice de l'ouverture de cette enquête de contrôle.

Un membre du Comité s'est abstenu de participer à cette enquête.

2. MOTIF DE L'ENQUÊTE

Depuis des années, la Sûreté de l'Etat a pris en charge l'accompagnement de personnalités importantes.

Après la vague d'attentats terroristes survenue dans les années 1970 (notamment durant les Jeux

(1) Le Comité a utilisé le terme “VIP”, même si cela est discutable, mais ce terme appartient au jargon lié au métier du “*renseignement*”.

olympiques de Munich en 1972), la Sûreté de l'Etat s'est consacrée aux missions de protection, étant donné les lacunes qui existaient dans ce domaine.

Le gouvernement a réglementé cette mission pour la première fois en 1974; des instructions ont précisé le rôle de la Sûreté de l'Etat dans ce domaine.

Dans le cadre des discussions concernant les différents projets de loi sur les "services de renseignements et de sécurité", le problème de la "protection rapprochée" a été évoqué.

La discussion a notamment porté sur le fait de déterminer si cette mission devait ou non être confiée à la gendarmerie comme mission de police administrative.

Dans ce contexte, le Comité a estimé nécessaire d'ouvrir une enquête de contrôle aux fins de déterminer de quelle manière la Sûreté de l'Etat effectuait cette mission; ceci afin de pouvoir faire des constatations et des recommandations utiles.

3. DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

Le 8 février 1995, le Comité a reçu une réponse très sommaire et totalement insuffisante de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat aux questions posées.

Le 20 mars 1995, le responsable du service de "protection rapprochée" a fourni au Service d'enquêtes des informations complémentaires, ceci en présence de deux membres du Comité.

Au vu de ce qui précède, un premier rapport provisoire a pu être établi. Ce rapport a ensuite été complété sur la base des informations qui ont été fournies au Service d'enquêtes le 25 octobre 1995.

Il y a lieu de remarquer que l'ensemble de l'enquête est basé sur les renseignements fournis par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat ainsi que par le commissaire principal qui est responsable de ce service.

3.1. Les règles administratives sur lesquelles la Sûreté de l'Etat se fonde pour exécuter des missions de protection

L'administrateur général se base sur

- a) L'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et sur
- b) Les instructions du gouvernement du 10 juin 1974.

a) L'article 11 prévoit

"Le Roi détermine les cas dans lesquels le ministre de l'Intérieur fait assurer la protection spéciale des personnes et des biens mobiliers ou immobiliers. Il fixe les modalités de cette protection. "

Le responsable du service mentionne aussi un projet d'arrêté royal de décembre 1992, qui devait être pris en exécution de la loi du 5 août 1992 mais qui n'a jamais vu le jour.

Avant la mise en application des instructions du gouvernement du 10 juin 1974, la Sûreté de l'Etat s'occupait déjà *de facto* de la protection de personnalités importantes, ceci conformément à une instruction qui date de la période durant laquelle M. Caeymax assurait la direction de la Sûreté de l'Etat.

Il s'agissait alors d'assumer un rôle d'officier de liaison; celui-ci accompagnait les personnalités importantes et sa tâche était d'informer la Sûreté de l'Etat en cas d'incident.

Depuis les instructions de 1974, le service de "*protection rapprochée*" de la Sûreté de l'Etat est chargé de la protection de certaines personnalités civiles officielles tant belges qu'étrangères.

b) Les instructions du gouvernement du 10 juin 1974

Ces directives sont d'application en ce qui concerne les visites de hautes personnalités étrangères, organisées par les services du ministère des Affaires étrangères ou en collaboration avec ce ministère.

Le ministère des Affaires étrangères prend connaissance de toute visite en Belgique, qu'il s'agisse d'une visite d'Etat, officielle, de travail, privée, bilatérale, à la CEE, à l'OTAN...

Le département des Affaires étrangères fournit l'information au ministère de la Justice et au ministère de l'Intérieur.

Auparavant, le ministère des Affaires étrangères organisait une réunion de sécurité à laquelle tous les services concernés participaient. Au cours de cette réunion, on discutait des activités des visiteurs attendus.

Depuis quelques années, les réunions sont tenues au ministère de l'Intérieur sous la présidence de la Police générale du Royaume, qui a la compétence de coordonner les mesures de sécurité. Le ministère des Affaires étrangères s'en tient désormais à l'aspect protocolaire.

- Jusqu'à présent, les tâches relatives à la protection des VIP's sont réglées comme suit :
 1. Le détachement de gendarmerie auprès du Palais royal est chargé de la protection de la famille royale et des bâtiments leur appartenant. Lorsqu'un membre de la famille royale est présent lors d'une visite officielle, le commandement sur le terrain est assuré par le détachement de gendarmerie du Palais royal.
 2. La Sûreté de l'Etat est compétente en matière de protection rapprochée pour toute autre personne civile, étrangère ou belge, soit selon le rang de la personnalité, soit selon la menace pesant sur elle.
 3. La gendarmerie (ESI) assure la protection des personnalités étrangères militaires en visite en Belgique.

Dans le cadre des directives du gouvernement de 1974, il doit être tenu compte de plusieurs éléments spécifiques, à savoir :

- la nature de la visite (à une autorité belge, à l'OTAN, etc.);
- la sorte de visite (visite d'Etat, officielle, etc.) que la personnalité effectue.

En ce qui concerne la préparation de la visite en elle-même, une distinction doit être faite entre la préparation technique, qui comprend les différentes réunions organisées entre les instances belges et étrangères présentes lors de la visite, et la préparation pratique, qui relève davantage de la compétence de la Sûreté de l'Etat.

CONCLUSION

D'après les directives de 1974, la "*protection rapprochée*" est assurée en Belgique par deux sections de gendarmerie et une autorité civile.

“La Sûreté de l’Etat fait remarquer que depuis que le ministère des Affaires étrangères a abandonné son rôle de coordination, plusieurs services étrangers s’adressent directement à la Sûreté de l’Etat. Cela est dû à la grande disponibilité de ce service et à sa possibilité de rendre rapidement un avis.

Il est difficile de faire admettre aux services étrangers que la Sûreté de l’Etat n’est pas responsable, en Belgique, de la protection des VIP’s étrangers.”

Force est de constater que cette directive est dépassée, étant donné qu’elle n’a jamais été adaptée aux évolutions des circonstances.

Dans le projet de loi sur les “services de renseignements et de sécurité”, cette matière est régie (voir plus loin).

3.2. Quelques notes de service ont été retrouvées, mais celles-ci ne donnent qu’un aperçu de l’évolution historique du service de protection rapprochée

- une note se rapportant à une réunion du 17 avril 1947 concernant le déplacement du souverain ou d’autres personnalités importantes;
- une note interne de la Sûreté de l’Etat de 1955 dans laquelle le commissaire principal déclare “que les services de protection sont assurés dans la limite des mesures qui sont demandées à la Sûreté de l’Etat”, sans autre précision;
- la note de service n° 2 du 1er juillet 1974 par laquelle le service de protection rapprochée est placé sous l’autorité de l’administrateur adjoint de la Sûreté de l’Etat;
- la note de service n° 292 datée du 26 novembre 1974, établie par le commissaire en chef et contenant plusieurs règles internes sur la protection;
- la note de service n° 395 de juin 1985 établie par le commissaire en chef de la Sûreté de l’Etat, dans laquelle il est mentionné que la dénomination de la section protection SS/P est changée à partir du 1er juin 1985 en brigade B 7.

3.3. Document transmis le 30 juin 1995 par l’administrateur général à la présidente du Comité

Le 30 juin 1995, l’administrateur général de la Sûreté de l’Etat a transmis une note concernant le “Service de protection de la Sûreté de l’Etat”.

Cette note avait fait l’objet d’un briefing au Comité et avait donc déjà été transmise par le responsable du service.

Cette note explique :

3.3.1. L’origine du service de protection

Après l’attentat de Munich durant les Jeux olympiques de 1972, le service de protection a connu un développement important sur une base professionnelle.

Depuis lors, il s’est avéré nécessaire d’assurer une protection permanente à certains ambassadeurs en Belgique, tant dans leur vie privée que dans leur vie professionnelle.

Nul ne pouvait prévoir alors que la vie de hautes personnalités dans le monde serait un jour menacée par le développement important du terrorisme international.

Déjà avant le développement du terrorisme, la Sûreté de l’Etat avait créé des équipes rodées en matière de protection de personnalités importantes.

Avec le temps, ce service a été de plus en plus sollicité par d'autres autorités, nationales et internationales.

Les techniques de "protection rapprochée" se sont alignées sur le développement du terrorisme international et sur les menaces pesant sur les VIP's.

Grâce aux renseignements fournis par les services de renseignements étrangers et par l'expérience du personnel, il est à remarquer que depuis plus de vingt ans, aucun attentat n'a été commis contre les personnalités protégées par la Sûreté de l'Etat.

3.3.2. Le fonctionnement du service de protection

Il est fait ici référence à l'instruction gouvernementale du 10 juin 1974, citée précédemment. Le service de protection est assuré par des agents qui ont été désignés par la direction du service pour se consacrer essentiellement à la "*protection rapprochée*".

Après de nombreuses années de pratique, ces agents ont développé une expérience particulière et spécifique à ce genre de mission.

Ces agents ne fonctionnent que lorsqu'ils sont chargés d'une mission par le chef de service.

Le terme "*mission commandée*" comprend :

- les contacts préliminaires;
- la préparation des missions de protection à ses différents stades;
- les entraînements divers auxquels participent les agents;
- l'exécution effective de la mission.

Du fait de la spécificité de la mission, le nombre d'heures normales de travail par mois est systématiquement dépassé. Les agents dépendent de leur "*client*" ainsi que de son programme.

La règle de base est la suivante : l'agent exécute la mission en entier, ce qui signifie qu'il la commence avant l'arrivée de la personnalité en Belgique et la termine après son départ.

La "*mission de protection*" consiste en:

- contacts préliminaires;
- étude et évaluation du risque;
- portrait du pays d'origine du visiteur;
- connaissance du visiteur et de son entourage;
- étude du programme et reconnaissance des points critiques de celui-ci;
- vérification des lieux;
- accompagnement du visiteur.

Elle comprend également:

- la mise en ordre des véhicules;
- la vérification du bon fonctionnement du matériel;
- les contacts avec les autres services belges concernés par la visite.

Les "clients" sont en général très satisfaits de cette approche professionnelle.

3.3.3. Les caractéristiques propres au service protection

Une des bases indispensables à l'exécution de ces missions est de pouvoir compter sur des équipes permanentes qui ont un horaire flexible.

La plupart des agents attachés au service de protection sont universitaires ou ont fait des études supérieures. Ils connaissent plusieurs langues et font preuve d'adaptation aux us et coutumes des visiteurs étrangers.

Ces caractéristiques intellectuelles et psychologiques facilitent un contact particulier avec le VIP et son entourage.

Ceci a pour résultat une mission mieux exécutée car l'équipe de protection reçoit davantage d'informations et le VIP suit plus facilement les conseils des agents.

Les techniques de travail du service de protection sont basées sur un système adapté au profil urbain, humain et politique belge et intègrent les différentes méthodes utilisées au niveau mondial. Les nombreux contacts avec les services de protection officiels étrangers à l'occasion de visites en Belgique ou à l'étranger ont permis d'intégrer ces méthodes.

La Sûreté de l'Etat a ainsi réussi à associer la sécurité et les nécessités protocolaires. Ces dernières sont prépondérantes aux yeux des VIP's et des gouvernements.

Il n'y a jamais eu d'incident diplomatique hypothéquant les relations entre la Belgique et un pays étranger.

La longue expérience en matière de protection des VIP's enseigne que les agents doivent:

- faire preuve d'aptitudes physiques supérieures;
- avoir de bonnes connaissances sur la manipulation des armes à feu;
- être au courant des techniques de self-defense;
- présenter des capacités particulières de conduite automobile.

Un entraînement régulier et intensif constitue une garantie de ces aspects du travail.

Le service de protection de la Sûreté de l'Etat a acquis à l'étranger une très bonne réputation, non seulement auprès des autres services de protection rapprochée, mais aussi auprès d'un grand nombre de personnalités.

De par ses contacts avec les services de sécurité étrangers, de nouveaux canaux d'informations profitables à la mission de renseignements de la Sûreté de l'Etat ont été ouverts.

3.4. Déclaration faite le 5 juillet 1995 par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat au chef du Service d'enquêtes, à un enquêteur et à la présidente du Comité et consignée dans un "procès-verbal administratif" daté du 6 juillet 1995

L'administrateur général a fait les remarques suivantes concernant le service de protection de la Sûreté de l'Etat :

- ce service fonctionne bien et la Sûreté de l'Etat reçoit souvent des félicitations des personnes protégées. Il estime qu'il ne faut pas modifier ce qui est manifestement un outil performant;
- en vue d'améliorations éventuelles, une étude comparative est actuellement menée par le chef du service de protection. Dans le cadre de cette étude, le chef du service a rendu visite à différents services similaires étrangers;
- l'appartenance d'un tel service à la Sûreté de l'Etat ne doit pas être remise en cause et d'ailleurs, il existe actuellement un consensus politique à ce sujet (la préoccupation

sous-jacente à cette question étant que la gendarmerie ne doit pas avoir le monopole de ce type de missions);

- un projet affinant le recrutement et la formation des agents affectés à ce service est en cours d'élaboration;
- le Comité recevra en temps utile tous les documents relatifs à ce domaine.

A la demande du Comité, le chef du Service d'enquêtes a.i. a adressé le 8 janvier 1996 une demande à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat le priant de communiquer le résultat de l'étude et du projet mentionnés ci-dessus.

Par lettre du 23 janvier 1996, l'administrateur général a répondu que le projet qui relève de la compétence du pouvoir exécutif n'a pas encore été accompli. En ce qui concerne l'étude comparative, le Comité n'a reçu aucune réponse de l'administrateur général.

4. COMPOSITION DU SERVICE DE PROTECTION, NOMBRE DE MISSIONS ET INSTANCES COMPÉTENTES POUR SOLLICITER LES SERVICES DE LA SÛRETÉ DE L'ETAT

4.1. Composition

Le responsable et chef du service de protection est un commissaire principal de première classe qui dirige la brigade C1. D'après ce qu'il a déclaré, le service comprend environ trente personnes.

Le responsable du service est d'avis que cet effectif est suffisant pour l'exécution des missions. Il peut cependant arriver, mais cela est exceptionnel, que pour l'exécution de certaines missions, il soit fait appel à du renfort (ex. : funérailles du Roi).

Le responsable du service est réellement d'avis que du personnel ne peut être immobilisé pour des missions incertaines. Cependant, depuis la dissolution d'une équipe de protection permanente, il dispose en fait de huit agents supplémentaires pour exécuter les missions. De ce fait, il doit moins souvent faire appel à du renfort.

Le responsable du service a déclaré qu'un problème le préoccupait, à savoir celui du "*vieillessement*" de son personnel résultant de l'absence de recrutement à la Sûreté de l'Etat depuis plusieurs années.

Il estime qu'il serait très difficile de fixer arbitrairement une limite en fonction uniquement de l'âge des agents mais d'après lui, il serait judicieux de prévoir, vers la "*quarantaine*" une reconversion des agents de protection dans un autre service. Ce principe est d'application pour les membres de l'Escadron spécial d'intervention de la gendarmerie.

Une autre possibilité, qui serait mieux fondée et plus honnête, consisterait à lier le critère d'âge à celui de la réussite de tests physiques. Pour l'heure, il tente de pallier ce problème en confiant par exemple les tâches de formation et d'encadrement aux plus anciens.

En décembre 1994, l'agent le plus âgé du service de protection était âgé de 53 ans et le plus jeune de 30 ans.

4.2. Nombre de missions

Le service assure une série de missions permanentes dont le sujet et le nombre peuvent varier. En ce qui concerne les missions occasionnelles, le Comité a demandé le nombre de missions pour les trois dernières années (1992, 1993 et 1994).

L'administrateur général a répondu que le nombre était inconnu.

Le responsable du service a communiqué que l'on pouvait immédiatement le connaître en consultant la situation informatique de la brigade C1 concernant tous les visiteurs officiels étrangers qui ont fait l'objet d'une mission de protection de la part de la Sûreté de l'Etat au cours de l'année 1994.

Après consultation de ces données, il est apparu que le service de protection de la Sûreté de l'Etat avait mené, en 1994, 149 missions.

Dans le but d'actualiser la situation, il a été demandé en date du 8 janvier 1996 à l'administrateur général combien de missions le service de protection avait menées en 1995.

Le Comité a reçu copie d'une note établie par la brigade C1 et intitulée " *MISSIONS 1995*" qui mentionne:

" *Visiteurs VIP :*

- *145 durant plusieurs jours,*
- *ce qui arrive à une moyenne de 12 missions par mois."*

Selon le responsable du service, il faut envisager les missions de protection par rapport au nombre d'agents engagés.

L'important est :

- la durée de la mission;
- le nombre d'agents qui y sont affectés.

Une mission peut exiger entre un et quinze agents (comme par exemple la visite du président des Etats-Unis).

Toutes les missions de protection sont par nature différentes et il n'existe pas de type déterminé de protection lié à la fonction protocolaire de la personne à protéger.

Il existe néanmoins des mesures de protection spécifiques qui dépendent de la nature de la menace qui peut survenir à un moment déterminé à l'égard d'une personne déterminée.

Lors de la visite d'un chef d'Etat ou d'un chef de gouvernement, la protection rapprochée est toujours adaptée à la menace spécifique au moment de la visite.

4.3. Les autorités compétentes

Dans 99% des cas, c'est la Police générale du Royaume qui sollicite les services de la Sûreté de l'Etat pour assurer la protection des personnalités officielles en visite en Belgique.

En principe, tout doit passer par la Police générale du Royaume qui assure la coordination, en fonction des besoins, entre la Sûreté de l'Etat, la gendarmerie et la police communale.

Exceptionnellement, la Police générale du Royaume peut charger la Sûreté de l'Etat de la protection d'une personnalité privée s'il existe une menace grave. Ainsi, par exemple, la visite en Belgique de l'écrivain Taslima Nasreen, condamnée à mort par les fondamentalistes musulmans, n'était pas une visite officielle.

1% des missions qui ne sont pas commandées par la Police Générale du Royaume sont par exemple des cas tout à fait exceptionnels de protection d'un représentant d'un service de renseignements étranger ou d'une délégation invitée par le ministre de la Justice.

La Police générale du Royaume n'est pas concernée par l'organisation d'une telle visite.

Dans ce cas, l'ordre de mission émane du ministre de la Justice.

Le responsable du service a ajouté qu'il n'était pas toujours facile de refuser une mission demandée par une ambassade ou par un homme politique fédéral. Il s'avère pourtant nécessaire, dans ces cas-là, de refuser et ceci permet de filtrer les demandes non fondées.

Il est important de souligner que la Sûreté de l'Etat est en mesure de satisfaire aux demandes de protection.

La protection est demandée sur la base de la menace et du statut de la personnalité. Selon le chef du service de protection, il y a généralement convergence entre ce service et la PGR sur l'appréciation des menaces qui planent sur une personnalité. En cas de doute ou de divergence de vues, ce qui est assez exceptionnel, le chef du service de protection estime qu'il dispose de l'autonomie nécessaire pour décider de donner suite ou non à la demande de protection.

Sur la base de ce qui est précisé ci-dessus, le chef du Service d'enquêtes a.i. a demandé le 8 janvier 1996 à l'administrateur général si la Sûreté de l'Etat avait déjà été amenée à refuser certaines missions de protection demandées par le ministère de l'Intérieur via la Police générale du Royaume.

A cet égard, il doit être fait mention de la directive du gouvernement du 10 juin 1974 qui précise que :

La responsabilité du ministre de l'Intérieur - PGR reste entière dans le domaine de la prévention, des atteintes à la sécurité publique et à l'ordre public et qu'il reste seul juge des accommodements à prévoir suite aux souhaits exprimés par la personnalité."

Cette précision définit clairement la responsabilité du ministre de l'Intérieur. Dans le cadre de cette règle et vu les dires du chef du service de protection, la question susmentionnée a également été adressée à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat.

Par lettre du 23 janvier 1996, l'administrateur général a répondu :
"On ne se souvient pas que la Sûreté de l'Etat ait refusé d'exécuter des missions de protection lui confiées par la PGR."
Cette réponse n'est pas convaincante et ne permet pas au Comité d'exécuter sa mission de contrôle.

5. EVALUATION DE LA MENACE QUI PEUT ENTRAÎNER LA PROTECTION DE CERTAINES PERSONNALITÉS

Selon l'administrateur général, il s'agit de la mission du GIA et de la Police générale du Royaume. Il est utile de préciser que ces deux services travaillent étroitement en collaboration avec la Sûreté de l'Etat étant donné que des représentants de la Sûreté de l'Etat font partie du GIA et qu'un officier de liaison de la Sûreté de l'Etat est détaché à la Police générale du Royaume.

Le responsable du service a défini les avantages liés au fait que le service de protection dépend de la Sûreté de l'Etat.

Dans la plupart des pays, les services de protection dépendent directement du Premier ministre ou du ministre de l'Intérieur.

Le fait que, dans notre pays, le service de "*protection rapprochée*" est attaché à la Sûreté de l'Etat permet à ce service de prendre rapidement contact avec les différents services de renseignements étrangers et de disposer ainsi d'informations qu'une autre structure ne pourrait pas obtenir.

6. DÉSIGNATION ET FORMATION DES AGENTS DU SERVICE DE PROTECTION

Comme déjà précisé ci-dessus (voir point 3.3.2. “*Le fonctionnement du service de protection*”), le service de protection est composé d’agents désignés par la direction et affectés exclusivement à cette tâche.

6.1. Désignation

D’après l’administrateur général, les membres du personnel des services extérieurs attachés au service de “*protection rapprochée*” sont désignés sur la base de leurs :

- aspirations;
- aptitudes physiques;
- connaissances particulières des langues (arabe, portugais, espagnol, ...);
- aptitudes à travailler en équipes;
- capacités d’adaptation au statut diplomatique et social des personnes à protéger.

Le responsable du service a précisé que si, de fait, l’ensemble de son personnel est différent des autres agents des services extérieurs de la Sûreté, toute une série de facteurs doivent être pris en considération.

Certains sont des adeptes des sports de combat, d’autres sont des amateurs d’efforts physiques intensifs ou aiment avoir un certain “*style*” (conduire de belles voitures, assister à des manifestations culturelles originales ou paraître volontiers à la TV, etc.); bref, les motivations de son personnel sont extrêmement diverses.

Il ajoute également que si ce travail très exigeant demande d’énormes sacrifices au point de vue familial, il ne faut pas en négliger l’aspect financier (heures de week-end, heures supplémentaires). Pour le reste, son personnel ne bénéficie pas d’un statut particulier.

6.2. Formation

En ce qui concerne la formation spécifique du personnel appartenant au service de protection, l’administrateur général mentionne les huit disciplines suivantes :

- tir défensif;
- tir offensif;
- sports défensifs (karaté, jiu-jitsu);
- sports de condition;
- conduite défensive;
- conduite offensive;
- entraînement de protection “*in situ*”;
- cours de premiers soins.

Le responsable de la section a précisé que cette formation très spécifique du personnel attaché à la section de protection était assez récente (depuis le début de l’année 1994).

Cela est dû au fait de la mise en place au sein de la Sûreté de l’Etat d’une nouvelle fonction, à savoir celle de responsable de la formation du personnel mais également de la création d’une fonction identique au sein de la brigade chargée de la protection, avec pour tâche essentielle de s’attacher à la formation générale et individuelle des agents du service de protection.

Cette formation du personnel se veut la plus complète possible en envisageant tous les aspects de

la problématique de la protection et de l'accompagnement des personnalités. L'accent est mis sur la formation physique des agents mais également sur l'aspect relationnel des missions (formation touristique, etc.).

Le responsable du service a ajouté que le personnel peut bénéficier des installations sportives de l'OTAN et que des contacts avec la VUB permettent actuellement la mise au point de programmes personnalisés de condition physique, compte tenu de l'âge des agents.

A cet égard, les points suivants doivent être pris en considération :

- sport en général (jogging, power training, etc.);
- sports défensifs (judo, etc.);
- cours de conduite automobile défensive et offensive (spécifique aux véhicules blindés);
- exercices de tir (pratiques mais également théoriques, situation "*in situ*");
- formation générale (langues, tourisme);
- informatique.

Entre le 1er janvier 1995 et le 30 septembre 1995, chaque agent aurait reçu, mensuellement, 17,24 heures de formation, ce qui représente un peu plus de deux jours entiers de travail par mois.

Cette formation éclectique est, selon le cas, donnée soit par des membres du personnel de la Sûreté de l'Etat (c'est le cas par exemple pour le tir qui est enseigné par trois moniteurs diplômés, pour les arts martiaux ainsi que pour les exercices de situations "*in situ*"), soit par des spécialistes extérieurs au service (la conduite automobile par l'Ecole royale de gendarmerie, les cours de premiers soins par la Croix-Rouge, les langues par la Fonction publique).

Selon le chef du service, la formation n'est pas sélective mais elle est cependant obligatoire; un agent qui ne s'y soumettrait pas ne pourrait pas effectuer de missions.

Ainsi que nous l'avons vu dans l'étude sur le statut des membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, l'arrêté royal du 22 décembre 1993 fixe les conditions ainsi que les modalités de promotion aux grades de première classe dans ces services.

Les candidats au grade d'inspecteur principal de première classe et de commissaire principal doivent réunir un ensemble de compétences, d'aptitudes et d'expériences professionnelles dénommé "*profil professionnel*". Ils doivent aussi réussir une épreuve de promotion comprenant deux parties.

Pour répondre au "*profil professionnel*" requis, le candidat doit :

- justifier la connaissance des langues nationales et celle d'une langue étrangère;
- être titulaire de certains diplômes ou de certificats de l'Ecole de criminologie et de police scientifique, ou bien d'autres titres "*qui témoignent d'une volonté de formation du candidat dans les domaines qui intéressent le travail des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat*";
- réussir certaines épreuves d'aptitudes physiques.

Il est évident que dans un tel contexte, l'agent qui refuserait de suivre la formation verrait disparaître ses chances de promotion.

La nécessité pour le service de dispenser une telle formation renforce sa crédibilité opérationnelle et il serait judicieux d'en faire bénéficier tous les agents qui seraient susceptibles d'être appelés en renfort dans le service de protection.

Au point de vue de la crédibilité opérationnelle, le chef du service a déclaré que cette formation semble d'ailleurs être bien perçue par les services étrangers parce que, suite à des visites officielles, certains services tels que ceux israéliens, brésiliens et suédois se seraient intéressés aux

programmes de formation des services de la Sûreté dans le domaine de la protection rapprochée.

Par sa lettre du 8 janvier 1996, le chef du Service d'enquêtes a.i. a demandé à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat des précisions en ce qui concerne la formation individuelle suivie par les agents du service de protection en 1995.

La réponse reçue par le Comité consiste en une note établie par la brigade C1 "MISSIONS 1995" dans laquelle il est mentionné au point 3 :

- instruction et formation;
- techniques de self-defense;
- sport;
- exercices de protection;
- exercices de tir.

7. MOYENS SPÉCIFIQUES POUR L'EXÉCUTION DES MISSIONS ET BUDGET ENGAGÉ PAR LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

7.1. Les moyens

- Charroi : 14 véhicules adaptés (avec sirène et feu bleu);
3 voitures blindées (avec sirène et feu bleu);
- Armement : chaque agent de la brigade possède son pistolet;
- Communications : chaque agent possède son émetteur-récepteur personnel ainsi qu'un équipement complémentaire adéquat.

Chaque voiture est équipée d'un téléphone et certaines d'une radio. Sémaphore pour les chefs d'équipes.

Il existe pour chaque agent du service de protection un équipement "standard". En dehors de l'équipement individuel dont dispose chaque agent de la Sûreté de l'Etat, les membres du service de protection disposent d'une radio et d'un kit de gaz paralysant.

En plus, la brigade dispose encore de riot-guns et de quelques armes particulières (infrarouges, etc.). Celles-ci sont destinées aux moniteurs. Le service n'a jamais dû en faire usage en dehors des exercices.

Le matériel dont dispose la section est jugé suffisant.

Il peut arriver que le charroi soit insuffisant mais en pareil cas, le responsable du service préfère louer des véhicules car il s'agit de la solution la moins onéreuse.

7.2. Le budget

A la question de connaître le pourcentage du budget de la Sûreté de l'Etat qui a été affecté ces cinq dernières années aux missions de protection, l'administrateur général a répondu que c'était impossible à déterminer. Le chef du service a prié les enquêteurs du Service d'enquêtes de s'adresser au comptable.

Pour l'année 1994, le responsable a fourni, de mémoire, certains montants se rapportant aux dépenses exposées par les agents dans le cadre des missions menées :

- lui-même et ses adjoints règlent le plus souvent les plus gros frais pour des raisons évidentes

- de facilité dans la comptabilisation générale : environ 1,2 million;
- le total des frais engagés par tous les autres membres de la brigade de protection pour l'ensemble des diverses missions de protection exécutées : un peu plus de 2 millions.

Par lettre du 8 janvier adressée à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat, il a été demandé quel a été le budget pour l'année 1995 accordé au service de protection.

Le Comité a reçu copie d'une note établie par la brigade C1 "*MISSIONS 1995*" avec la mention : "frais de protection:

- Brigade C1 : 3.321.867 BEF.
- Autres brigades : 27.455 BEF."

8. COLLABORATION AVEC DES SERVICES ÉTRANGERS

D'après l'administrateur général, la collaboration avec les services étrangers, en ce qui concerne l'armement, n'est pas réglée par des dispositions légales.

Les autorités compétentes de chaque pays restent souveraines et sont donc responsables de l'exécution des missions sur leurs territoires respectifs.

Le chef du service insiste sur l'avantage que le service de protection tire de son appartenance à la Sûreté de l'Etat : ceci permet de collaborer avec les services de renseignements étrangers et de disposer ainsi d'un large réseau d'informations.

Les règles relatives à l'armement des agents des services étrangers qui assurent une protection en Belgique sont les suivantes :

- le nombre des agents des services étrangers est limité à 6. Cette règle est fixée par le ministre de l'Intérieur. Si la durée de la mission l'exige, les agents travailleront en équipes;
- le service étranger communiquera au ministre de la Justice (2^e dir. de la Sûreté de l'Etat) le nom des agents chargés de l'accompagnement de la personnalité;
- le ministre de la Justice délivre l'autorisation de port d'armes à ces agents, limité à la stricte exécution de la mission, après avoir reçu, via la Police générale du Royaume, l'autorisation de délivrance du ministre de l'Intérieur, compétent en matière d'importation;
- pour l'ensemble de la durée de la mission, la Sûreté de l'Etat délivre un insigne aux six agents, ce qui permettra en permanence aux divers services de reconnaître immédiatement l'individu qui en est porteur comme étant un agent de protection en possession d'une arme.

Un grand principe d'application est celui de la réciprocité.

Lorsqu'un pays refuse que les agents de la Sûreté de l'Etat soient armés durant leurs missions à l'étranger, la même règle est appliquée aux agents de ce pays lors d'une visite officielle dans notre pays (ex. : Grande-Bretagne).

Normalement, les services étrangers s'en tiennent à cette règle. Si un agent étranger tentait, en Belgique, de porter une arme sans avoir obtenu d'autorisation, les agents de la Sûreté de l'Etat devraient alors faire appel à l'un ou l'autre service de police afin de saisir l'arme; les membres de la Sûreté de l'Etat n'ont en effet pas la qualité d'officier de police judiciaire.

Lorsque les membres de la Sûreté de l'Etat accompagnent une personnalité à l'étranger, la loi en vigueur à l'étranger est toujours respectée : on communique les noms des agents, les numéros des armes, les numéros de ports d'armes, etc.

Les missions à l'étranger sont assez rares, étant donné que la Sûreté de l'Etat n'assure plus la "*protection rapprochée*" du Premier ministre ni, depuis peu, celle du ministre de la Justice.

9. LE SGR

Le 22 décembre 1995, le Comité a adressé une lettre au chef du SGR lui demandant de préciser si son service participait à la "*protection rapprochée*" de personnalités dans le cas, par exemple, de l'évaluation de la menace ou d'une autre manière.

Le chef du SGR a répondu que son service était indirectement concerné par la "*protection rapprochée*" lors de visites de personnalités militaires étrangères dans notre pays. Pour l'évaluation de la menace, la Police générale du Royaume se réfère aux données fournies par le Groupe interforces antiterroriste. Ce groupe comprend deux membres de la section de contre-ingérence du SGR.

Lorsque des personnalités militaires étrangères visitent des installations militaires, c'est alors la section "*Sécurité militaire*" (SGR/SM) qui coordonne les mesures de sécurité prises par l'autorité militaire compétente et celles du service civil chargé de la "*protection rapprochée*". Cette coordination concerne uniquement le domaine militaire.

10. LA GENDARMERIE

Etant donné le fait que d'autres services, par exemple la gendarmerie, exécutent des missions de "*protection rapprochée*", le Comité a adressé en date du 4 janvier 1996 une lettre au président du Comité P. Cette lettre proposait soit de mener une enquête de contrôle en commun, soit que le Comité P mène une enquête de contrôle individuelle à ce sujet et de nous en communiquer le résultat. Une troisième proposition consistait à ce que le Comité R recherche directement l'information auprès des services de police concernés, ceci avec l'accord du Comité P.

Le 24 janvier 1996, le président du Comité P a répondu qu'il n'entrait pas dans ses intentions de mener une enquête de contrôle à ce sujet et que, par ailleurs, il ne disposait d'aucune information au sujet de cette problématique.

Le président du Comité P nous a également fait savoir qu'il ne pouvait pas interdire au Comité R de s'adresser directement aux services de police concernés.

11. CONSTATATIONS GÉNÉRALES

- a) Jusqu'à présent, la Sûreté de l'Etat s'est toujours basée sur les directives du gouvernement de 1974 pour exécuter ses missions de protection rapprochée. Ces directives sont dépassées et ne sont plus adaptées aux circonstances actuelles.
- b) Le service de protection exécute en fait des missions de police administrative, sans en avoir la compétence légale. En dehors de la légitime défense, rien n'est prévu par la loi.
- c) Le vieillissement des agents attachés à ce service constitue un énorme problème.
- d) Malgré les lacunes développées ci-avant, le service a malgré tout réussi à accomplir ses différentes missions avec efficacité.

12. RECOMMANDATIONS

Le Comité fonde ses recommandations sur le projet de loi organique des services de sécurité et de renseignements, lequel contient plusieurs articles sur les missions de protection de personnes.

Le projet de loi sur les services de sécurité et de renseignements prévoit notamment:
Chapitre 4, section 2 : *“Dispositions particulières à l’exercice des missions de protection de personnes”*.

L’exposé des motifs prévoit que :

“Il convient d’octroyer aux officiers de sécurité chargés des missions de protection des personnes, des pouvoirs de police administrative afin de leur permettre d’intervenir lorsque la vie ou l’intégrité physique de la personne à protéger se trouvent menacées”.

Les articles relatifs à la protection de personnes s’inspirent de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police partant du principe que les compétences d’un officier de sécurité ne peuvent en tout cas jamais être plus étendues que celles d’un officier de police.

La circulaire du 2 février 1993 en rapport avec la loi du 5 août 1992 a été mentionnée dans l’exposé des motifs.

Dans le cadre de notre enquête de contrôle, il a paru intéressant d’extraire certains points de cette circulaire car les compétences des agents du service de protection y sont plus explicites.

La loi sur la fonction de police définit la compétence d’un officier de police administrative. Plusieurs dispositions de cette loi attribuent des compétences spécifiques aux officiers de police administrative.

L’officier de police administrative dispose des compétences suivantes:

- décider l’évacuation de certains bâtiments (art. 27);
- faire procéder à certaines fouilles (art. 28, § 1);
- ordonner une saisie administrative (art. 30);
- confirmer une arrestation administrative (art. 31 à 33);
- prescrire certains contrôles d’identité (art. 34);
- veiller, en certaines circonstances, à un usage adéquat de la contrainte et, le cas échéant, des armes à feu (art. 38, 3^e al.).

Le projet de loi reconnaît dès lors certaines de ces compétences aux agents du service de protection. Ainsi, ceux-ci pourront :

- toujours pénétrer dans les lieux accessibles au public ainsi que dans les biens immeubles abandonnés;
- visiter les établissements hôteliers et autres établissements de logement afin de se faire présenter par les propriétaires les documents d’inscription des voyageurs;
- procéder à des fouilles de sécurité;
- procéder à l’examen de véhicules ou d’autres moyens de transport;
- procéder à une saisie administrative d’objets qui seront mis à la disposition d’un fonctionnaire de police afin qu’il soit procédé conformément à l’article 30 de la loi sur la fonction de police;
- retenir des personnes et les placer à la disposition du fonctionnaire de police qui procédera à leur arrestation administrative;
- procéder à des contrôles d’identité;
- faire usage de la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement;
- faire usage dans certains cas d’armes à feu;

- requérir l'aide ou l'assistance de personnes.

Par ailleurs, la circulaire mentionne *“que l'exercice de certaines compétences de police administrative peut parfois donner lieu à des restrictions importantes aux libertés individuelles. Elles ne sauraient, pour cette raison notamment, être mises en oeuvre qu'après la décision d'un fonctionnaire de police revêtu d'un grade ou d'une fonction spécifique et qui a bénéficié d'une formation adéquate ou conformément à ses instructions générales ou particulières.”*

L'article 13 de l'exposé des motifs du projet de loi prévoit également :

“La loi prévoit la désignation d'agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat qui seront habilités à exercer des missions de protection de personnes et dans ce cadre à prendre des mesures coercitives. ...Ils ne pourront exercer aucune autre mission tandis que, inversement, aucun autre agent des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne pourra exercer des missions de protection de personnes.”

13. CONCLUSION

1. Le Comité estime que les dispositions légales prévues sont positives en ce qui concerne la protection de personnes et que l'accomplissement de ces missions par la Sûreté de l'Etat sera facilité car les compétences de l'officier de sécurité sont maintenant clairement décrites. Cela profitera à la sécurité juridique.

Le Comité espère qu'une loi fixera rapidement le statut des services de renseignements et de sécurité.

2. Néanmoins, il est utile d'attirer l'attention sur l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, qui prévoit:

“Le Roi détermine les cas dans lesquels le ministre de l'Intérieur fait assurer la protection spéciale des personnes et des biens mobiliers ou immobiliers. Il fixe les modalités de cette protection.”

L'article 7, § 2 du projet de loi prévoit :

“Toutefois, le ministre de l'Intérieur peut requérir la Sûreté de l'Etat pour ce qui concerne l'exécution des missions prévues à l'article 9, § 1 lorsqu'elles ont trait au maintien de l'ordre public et à la protection de personnes.

Dans ce cas, le ministre de l'Intérieur, sans s'immiscer dans l'organisation du service, précise l'objet de la réquisition et peut faire des recommandations et donner des indications précises sur les moyens à mettre en oeuvre et les ressources à utiliser.”

L'article 9, § 3 du projet de loi prévoit que les missions de la Sûreté de l'Etat comprennent:

“d'exécuter les tâches qui lui sont confiées par le ministre de l'Intérieur, en vue de protéger des personnes”.

Il est à remarquer qu'à ce jour, aucun arrêté royal concernant l'application de l'article 11 de la loi sur la fonction de police n'a été pris.

Le Comité attire l'attention sur cette norme qui existe déjà en ce qui concerne la protection spéciale de personnes.

3. En ce qui concerne le droit de réquisition reconnu au ministre de l'Intérieur en rapport avec la Sûreté de l'Etat, le Comité estime que cette problématique ne doit pas être examinée dans le cadre de cette enquête de contrôle mais bien dans un contexte plus large.
4. Enfin, il ne faut pas négliger le problème de personnel qui peut survenir à la Sûreté de l'Etat, en particulier au service de protection.

Ce service est composé d'un nombre limité d'agents et doit, dans des circonstances spéciales, faire appel à d'autres agents des services extérieurs, ce qui est d'ailleurs strictement interdit dans le projet de loi actuel.

Le 25 juin 1996, le Comité a écrit aux ministres de la Justice et de la Défense nationale afin de solliciter leur accord pour la publication de l'enquête sur l'exercice des missions de protection rapprochée par la Sûreté de l'Etat dans le rapport annuel.

Par leurs lettres du 10 juillet 1996, les deux ministres ont informé le Comité qu'ils n'ont pas d'objection à ce que le rapport d'enquête soit publié. Seul le ministre de la Justice a précisé dans sa réponse :

"... En ce qui concerne la législation, celle-ci me paraît relever de la responsabilité des autorités politiques qui sont précisément occupées à donner un cadre juridique adéquat à l'exercice des missions des services de renseignements."

CHAPITRE 2 : ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS RELATIVE À L'ACTIVITÉ DES SECTES EN BELGIQUE

1. PROCÉDURE

Le 23 novembre 1994, le Comité a ouvert d'office une enquête de contrôle à propos de l'efficacité de la Sûreté de l'Etat au sujet de l'activité des sectes en Belgique.

Conformément à l'article 46, alinéa 3 du règlement d'ordre intérieur, le Comité a informé les présidents du Sénat et de la Chambre des Représentants de l'ouverture de cette enquête le 25 novembre 1994.

Le 29 novembre 1994, les deux membres du Comité chargés de l'enquête ont adressé une apostille au chef du Service d'enquêtes portant sur les objectifs déterminés par le Comité et sur les lignes directrices devant présider au déroulement de l'enquête.

Le 7 décembre 1994, le chef du Service d'enquêtes a porté à la connaissance du ministre de la Justice l'ouverture de cette enquête, en application de l'article 43, alinéa 1 de la loi du 18 juillet 1991.

Le 23 décembre 1994, le chef du Service d'enquêtes a adressé à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat un questionnaire auquel il fut répondu le 2 février 1995.

Le 6 avril 1995, le Comité a organisé une réunion d'information entre les membres de la Sûreté de l'Etat, des agents de la police judiciaire en charge de cette problématique et Mme Julia Nyssens, porte-parole de l'Association pour la défense de l'individu et de la famille (ADIF).

Dans son rapport annuel 1994-1995, le Comité a rendu particulièrement compte du travail fourni par la Sûreté de l'Etat en la matière. Les premières conclusions du Comité⁽¹⁾ étaient les suivantes:

"L'objectif principal de la Sûreté doit être de surveiller les menaces qui se profilent à l'encontre de la pérennité de l'ordre démocratique. Cette mission se marque traditionnellement dans le recueil de renseignements sur les groupements extrémistes. Les sectes constituent de petites (et même parfois de grandes) sociétés totalitaires dont une des caractéristiques est de fanatiser leurs

(1) *Rapport d'activités du Comité R 1994-1995, pp. 143 à 145.*

membres en les détournant de la société civile. Les sectes représentent un danger indirect pour l'Etat car en s'en prenant aux fondements de la société civile, elles la déstabilisent."

Le suivi des sectes nuisibles est donc bien de la compétence de la Sûreté de l'Etat.

Le 17 janvier 1996, le Comité a adressé au Service d'enquêtes une nouvelle apostille tendant à finaliser l'enquête.

Le Service d'enquêtes a rencontré le responsable du service administratif à la Sûreté de l'Etat le 7 mars 1996 pour lui faire part des demandes du Comité. Ce dernier a répondu après avoir pris contact avec l'administrateur général que les desiderata du Comité devaient être adressés par écrit.

Par lettre du 13 mars 1996, le chef du Service d'enquêtes a demandé, sur pied de l'article 33, alinéa 2 de la loi du 18 juillet 1991, à être informé:

- du nombre et du nom des sectes qui sont considérées comme nuisibles par la Sûreté de l'Etat et ce en date du 1er mars 1996;
- du nombre de personnes qui traitent le renseignement relatif à cette problématique au sein des services administratifs;
- de l'existence éventuelle d'une cellule spécifique au sein des services extérieurs ainsi que des instructions de ces services à ce sujet;
- des sectes ayant déjà fait l'objet d'un schéma de travail tel que celui que la Sûreté de l'Etat avait communiqué en date du 12 juin 1995 et qui concernait une secte, du détail de ceux-ci et des diverses autorités auxquelles elle les aurait fait parvenir;
- des divers textes et/ou analyses et/ou synthèses rédigés par les services au sujet de cette problématique et ce jusqu'au 1er mars 1996.

Le 1er avril 1996, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat a adressé au chef du Service d'enquêtes la copie du courrier envoyé par le responsable de la Sûreté de l'Etat aux magistrats nationaux : *"Gelet op het feit dat op dit ogenblik een nationaal gecoördineerde gerechtelijke actie wordt voorbereid met betrekking tot de verschillende door de Veiligheid van de Staat gerepertorieerde schadelijke sekten, verzoek ik U mij te willen mededelen of, gelet op artikel 2 alinea 1 van de wet van 18 juli 1991, alle gevraagde inlichtingen aan voormelde enquête dienst kunnen overgemaakt worden."*

Le Comité s'est interrogé au sujet de cette autorisation sollicitée par l'administrateur général, eu égard à l'interview qu'il a donnée au journal *"La Dernière Heure"* le 16 février 1996 dans laquelle il déclare notamment:

- *"Dans un premier inventaire, nous totalisons 50 sectes nuisibles, voire dangereuses."*
- *"A la Sûreté, le travail est réparti entre le service extérieur (brigade B1), les postes locaux et le service d'étude."*
- *"C'est en décembre 1995 que le ministre Stefaan De Clerck, au vu du problème, a décidé de confier à la Sûreté un rôle de centralisation."*

En outre, plusieurs journaux ont fait mention du discours prononcé à huis clos par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat devant la Commission de la justice de la Chambre au sujet de cette problématique en février et en mai 1996.

Suite à la réponse des magistrats nationaux, d'après laquelle une intervention judiciaire ciblée était en cours, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat a répondu à deux des questions qui lui étaient posées. L'administrateur général de la Sûreté de l'Etat n'a pas donné la liste des sectes suivies par ses services et n'a pas adressé au Comité les divers textes et/ou analyses et/ou

synthèses rédigés par ses services au sujet de cette problématique et ce jusqu'au 1er mars 1996. Le Comité a fait savoir au responsable du service contrôlé que ces documents ne concernaient nullement les documents relatifs à l'action de coordination judiciaire.

Le 26 avril 1996, le Comité décida d'élargir l'enquête aux activités du SGR suite à un article paru dans le journal "De Morgen" le 24 avril 1996. Cet article annonçait que le service de renseignements militaires suivait aussi cette problématique.

Le 30 avril 1996, le chef du Service d'enquêtes en a avisé le ministre de la Défense nationale, conformément au prescrit de l'article 43.1 de la loi organique du 18 juillet 1991.

2. FONDEMENT DE L'ENQUÊTE

L'intérêt du Parlement et les événements survenus en Suisse au cours de l'année 1994 au sein d'une secte appelée "*l'Ordre du Temple solaire*" ont été déterminants dans la décision du Comité d'ouvrir cette enquête. Seize adeptes de cette secte en France, quarante-huit en Suisse et cinq au Canada sont décédés de mort suspecte en trois ans.

Dès le 11 octobre 1994, le président de la Chambre des représentants, lors de la rentrée parlementaire, a annoncé que cette assemblée "*vient (...) de confier à une Commission d'enquête parlementaire la mission d'examiner les activités des sectes dans notre pays*" (Chambre des représentants - compte rendu analytique - mardi 11 octobre 1994).

Le Comité a pris connaissance des questions parlementaires posées par:

- la sénatrice J. Herzet (PRL) aux vice-premier ministre et ministres de la Justice et des Affaires économiques (Sénat - Annales parlementaires - séance du jeudi 10 novembre 1994, p. 209);
- la sénatrice J. Leduc (VLD) en sa question orale adressée au ministre de la Justice sur "*l'inquiétude des parents qui savent que leurs enfants disparus ont eu des contacts avec des membres des sectes actives en Belgique ou à l'étranger*" (Sénat - Annales parlementaires - séance du jeudi 26 octobre 1995);
- le sénateur Anciaux (VU) : question n° 58 du 6 décembre 1995 au ministre de la Justice "*sur les activités contestées de l'A.S.B.L. Scientology Church*" (Questions et réponses - Sénat - 16 janvier 1996).

Le Comité a également pris connaissance de :

- la proposition d'enquête parlementaire du député Dusquene (Doc. Chambre n° 313/1 - 95/96);
- la proposition visant à instituer une Commission spéciale d'information relative à la problématique des sectes déposées par Mme Willame-Boonen et consorts au Sénat le 16 février 1996 (Sénat - 16 février 1996, 1-264/1).

Le 28 février 1996, la Commission de la justice de la Chambre des représentants s'est prononcée en faveur de l'instauration d'une "*Commission d'enquête parlementaire chargée d'élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et les dangers qu'elles représentent pour la société*".

Le 14 mars 1996, la Chambre des représentants a voté en séance publique par 110 voix pour et 11 contre (VLD) la mise sur pied de cette Commission chargée "*d'élaborer une politique en vue de lutter contre les sectes et les dangers que représentent ces sectes pour les personnes et particulièrement les mineurs d'âge*".

3. ACTIVITÉS PARLEMENTAIRES ÉTRANGÈRES

Une décennie environ après le rapport “Vivien” en France, le rapport de la Commission parlementaire dénommé “Jacques Guyard” du 10 janvier 1996, s’en tient au dispositif juridique existant en préconisant simultanément la création “*d’un observatoire des sectes*”. Il constate un accroissement important du nombre des sectes depuis 1982 et une augmentation de 60% de leurs adeptes qui compteraient en tout quelque 160.000 personnes. Parmi les 172 sectes recensées, qui représentent une véritable nébuleuse de groupes de taille et de nature très différentes, le rapport ne signale pas moins de 12 grands groupes fédératifs, parmi lesquels, le “*Nouvel Age*”, les “*Orientalistes*”, les “*Occultistes*”, les “*Apocalyptiques*”, etc.

Les conclusions de ce rapport relèvent que le phénomène sectaire est le reflet des difficultés du monde actuel, symptôme d’un profond malaise social, image d’une crise morale autant que civique, qui appelle une réponse globale à l’ensemble des grands problèmes de l’époque contemporaine.

“Cela étant, il lui est apparu que la meilleure façon de riposter au développement des sectes dangereuses n’est sûrement pas la plus spectaculaire, sous la forme d’une législation anti-sectes que l’ampleur de notre arsenal juridique ne rend pas nécessaire et qui risquerait d’être utilisée un jour dans un esprit de restriction de la liberté de pensée. L’essentiel, selon elle, est bien d’utiliser pleinement les dispositions existantes, leur application systématique et rigoureuse devant permettre de lutter efficacement contre les dérives sectaires. Pour y parvenir, il est d’abord nécessaire de mieux connaître - ce qui permettrait la création d’un observatoire ad hoc - (...) le phénomène et les dangers qu’il peut recéler. D’autre part, il faut s’attacher à ce que les institutions chargées d’appliquer le droit dans le domaine y soient sensibilisées. En outre, certains aménagements à la législation existante paraissent souhaitables pour mieux tenir compte de l’évolution des associations sectaires. Enfin, il est important que les anciens adeptes puissent être aidés à se réinsérer dans la société”.

4. ACTIVITÉS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS ETRANGERS

La problématique des sectes a été évoquée récemment au Club de Berne⁽²⁾. Elle attire également l’attention des services de renseignements portugais et luxembourgeois. En Allemagne, le Parlement d’un des Länder a chargé “Das Bundesamt für Verfassungsschutz”, office central de la protection de la Constitution allemande, de faire rapport sur l’église de scientologie. La conclusion en fut que cette secte ne présentait aucun danger pour l’ordre constitutionnel et qu’il ne faudrait la surveiller qu’en cas d’infraction pénale.

En France, le suivi des sectes est une des missions effectuées par les Renseignements généraux⁽³⁾.

(2) Le Club de Berne est une association de fait entre les directeurs généraux des services de sécurité européens qui échangent des renseignements et coordonnent leurs efforts dans la lutte contre les agissements menaçant la sécurité de leurs états respectifs. Ces responsables travaillent sous la seule autorité de leur(s) ministre(s) compétent(s); le Club de Berne n’est l’émanation d’aucune organisation politique internationale.

(3) La direction centrale des renseignements généraux (DCRG) est un service de police qui dépend du ministre de l’Intérieur; il est chargé de la recherche et de la centralisation des renseignements destinés à informer le gouvernement français. A ce titre, la DCRG participe à la défense des intérêts fondamentaux de l’Etat; elle concourt à la mission générale de sécurité intérieure. Elle est aussi chargée de la surveillance des établissements de jeux et des champs de courses (article 3 du décret du premier ministre n° 95-44 du 16.01.1995). Selon la presse française, les “Renseignements généraux utilisent des méthodes dites de “milieu fermé”, comme l’infiltration d’agents, l’espionnage ou les écoutes” (“Le Monde” du

La définition de la nuisance des sectes retenue par ces services de renseignements est fondée sur l'existence de plusieurs indices parmi lesquels on peut dénombrer :

- la déstabilisation mentale;
- les exigences financières exorbitantes;
- la rupture avec l'environnement d'origine;
- les atteintes à l'intégrité physique;
- l'embrigadement des enfants;
- le discours antisocial;
- les troubles de l'ordre public;
- les démêlés judiciaires;
- le détournement des circuits économiques;
- l'infiltration des services publics.

L'approche des Renseignements généraux français ne diffère pas de celle de la Sûreté belge mais elle est nettement plus fouillée et élaborée. Les Renseignements généraux recensent 172 mouvements pour les organisations mères et 800 en y incluant les filiales.

A l'heure actuelle, il existe une certaine coopération internationale des services de renseignements en matière de sectes. D'après les réponses de l'administrateur général, la Sûreté n'a pas encore participé à ce type de réunions.

5. SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE

D'après une note de l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat du 6 mai 1996 *"Le fait que le problème des sectes devienne prioritaire modifiera certainement l'intensité des recherches en la matière, mais elles pourront s'appuyer sur la documentation déjà constituée"*.

5.1. Définition des sectes nuisibles

La liste des sujets traités par la Sûreté de l'Etat reprend une définition des sectes nuisibles qui sont au nombre de 17 à la date du 2 février 1995.

Les indices de nuisance sont au nombre de quatre, suivant l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat :

- la vie dissolue des cadres de la secte;
- le prix demandé pour l'adhésion et pour chacune des séances ou des activités de la secte;
- la rémunération minimale accordée aux membres de la secte pour le travail accompli;
- la séparation des membres de la secte de leur famille ou de leur milieu de référence traditionnel.

Ces indices furent affinés ultérieurement. L'administrateur général, dans une interview qu'il accorda au journal *"La Dernière Heure"* le 16 février 1996, définit comme suit une secte nuisible:

"Groupe structuré, professant une certaine spiritualité, prétendant avoir le monopole de la vérité, recrutant ses adeptes en procédant à des manipulations mentales continues, soutirant des sommes d'argent exorbitantes aux adeptes ou exploitant leur travail au profit du ou des dirigeants et séparant les membres de leur milieu de référence."

5.2. Historique

L'intérêt déclaré de la Sûreté de l'Etat en 1994 pour cette problématique était la résultante d'une intervention du ministre de la Justice, M. Wathélet. Ce dernier, en réponse à une question parlementaire, avait confié : *"avoir décidé, il y a deux ans, à un moment où le problème suscitait moins d'intérêt, d'utiliser la seule mesure à [sa] ma disposition en matière de prévention en chargeant l'administration de la Sûreté de l'Etat de suivre attentivement les sectes nuisibles actives sur notre territoire"* (Cf. Annales parlementaires - Sénat - séance du 10 novembre 1994). Son successeur, M. De Clerck, a confié à ce service de renseignements un rôle de centralisation dans ce domaine. C'est donc à l'initiative du pouvoir exécutif que la Sûreté de l'Etat a élargi cette problématique dans sa liste de sujets.

5.3. Les sources

Selon le responsable de cette problématique au sein de la Sûreté de l'Etat (entretien accordé au Comité le 9 novembre 1994), les sources d'information en la matière sont essentiellement des sources ouvertes:

- des publications des sectes elles-mêmes;
- des articles de presse, livres, dossiers, etc.;
- les annexes du Moniteur belge où paraissent les statuts des A.S.B.L., des avis de sociétés commerciales...

La Sûreté dispose également de témoignages d'anciens adeptes de sectes. Le milieu des sectes est très difficile à pénétrer.

5.4. Moyens de la Sûreté de l'Etat

En ce qui concerne le cadre du personnel administratif, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat, dans son courrier de février 1995, renvoyait le service d'enquêtes à sa note de restructuration du 30 décembre 1994. Ce document précise que le "service sectes" est composé en théorie de trois personnes : un directeur, un sous-chef de bureau et une troisième personne intermédiaire dont le poste n'est pas encore pourvu.

En juin 1995, le cadre ne mentionne plus que deux personnes, ce qui est toujours le cas à l'heure actuelle, à savoir un directeur et un assistant administratif contractuel, selon la note de restructuration partielle de la Sûreté de l'Etat en date du 1er avril 1996.

Aucune précision n'a été apportée en ce qui concerne l'intervention des services extérieurs en ce domaine. Il est fait référence à la compétence générale attribuée aux brigades territoriales.

Malgré le silence de l'administrateur général envers le Comité, le service d'enquêtes a pu cependant apporter quelques détails:

- en ce qui concerne les services extérieurs : suivant l'interview donnée par l'administrateur général au journal *"La Dernière Heure"*, le travail est réparti entre la brigade B1 et les postes locaux. Selon les informations du Service d'enquêtes du Comité, il existe une section plus particulièrement chargée de cette mission qui se compose de trois ou quatre personnes;
- en ce qui concerne le service d'études : le directeur mentionné ci-dessus dispose de deux collaboratrices, toutes deux de niveau 2, dont l'une est un agent contractuel.

L'examen des dossiers relatifs aux sectes devait par ailleurs confirmer qu'à présent les rapports sur ce sujet sont rédigés par plusieurs rédacteurs et que les postes de provinces rédigent également de manière ponctuelle des rapports sur cette problématique.

5.5. Etudes des dossiers

En juin 1995, le Service d'enquêtes a compulsé les dossiers des sectes nuisibles suivies par la Sûreté de l'Etat. Il en ressort que ce service de renseignements n'a pas attendu le développement du phénomène des sectes pour s'intéresser à ce danger pour nos démocraties, puisque les premiers rapports concernant ces groupements datent de plus de vingt ans.

Quelques exemples:

dès 1972, la Sûreté s'est intéressée à deux sectes. L'une en 1973 et l'autre en 1975.

Les autres sectes suivies par la Sûreté devaient attendre cependant les années 1990 pour faire l'objet de rapports des services extérieurs.

Depuis les années 1990, d'autres sectes font l'objet de rapports des services extérieurs.

Dans ses précisions apportées en février 1995, l'administrateur général ajoutait sept noms repris à la liste rédigée par la Sûreté le 28 décembre 1994.

Cette liste s'est allongée en juin 1995.

Quant aux différentes sectes nuisibles faisant en mai 1996 l'objet d'un suivi de la part de la Sûreté de l'Etat, le Service d'enquêtes est malheureusement obligé de s'en remettre aux informations largement diffusées par divers journaux rapportant les confidences de l'administrateur général à ce sujet en évaluant à une cinquantaine le nombre des sectes nuisibles surveillées par la Sûreté (Cf. à titre d'exemple, l'article du quotidien "*Het Laatste Nieuws*" en date du 17 février 1996).

Cet intérêt de la presse faisait suite à l'audition de l'administrateur général par la Commission parlementaire de la Justice qui a précédé l'établissement d'une Commission parlementaire relative à cette problématique des sectes.

Le Comité n'a pas reçu, malgré ses demandes répétées, la liste des sectes actuellement suivies par la Sûreté de l'Etat.

En juin 1995, la Sûreté de l'Etat a transmis au Comité une seule étude relative à une secte. Ce travail se compose d'une part du schéma idéologique, alliant le regroupement d'informations exécuté par le service d'études et tout ce qu'il est possible de puiser dans les sources ouvertes et, d'autre part, du schéma opérationnel dans lequel sont intégrés les éléments recueillis par les services extérieurs.

Le Comité, à la lecture des schémas, a l'impression que la Sûreté de l'Etat travaille dans cette matière de manière rigoureuse, même si le nombre de schémas élaborés ne dépasse pas le dixième des sectes suivies en mai 1996.

5.6. Rôle de la Sûreté de l'Etat

Selon l'administrateur général, le rôle de la Sûreté de l'Etat en ce domaine est de "*sensibiliser les autorités compétentes*" et notamment :

- d'identifier les sectes nuisibles et ce notamment en se basant sur les informations recueillies auprès de mouvements privés;
- d'établir leurs implantations dans le pays et de voir quels groupements et firmes elles patronnent;
- d'instaurer une collaboration avec les autorités compétentes.

L'administrateur général est d'autant plus confiant qu'il n'hésite pas à affirmer que si le cas se présentait, la Sûreté de l'Etat serait en mesure de déterminer les relations entre certaines sectes et des groupements subversifs ou pouvant mettre en danger la Sûreté intérieure de l'Etat.

5.7. Diffusion du Renseignement

Sur la base des réponses lacunaires de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat et de la consultation des dossiers à la Sûreté, le Comité ne peut préciser à qui le renseignement est diffusé. Compte tenu de l'action judiciaire de coordination en cours, le Comité suppose que le renseignement est diffusé à tout le moins aux magistrats nationaux.

L'administrateur général a cependant précisé ultérieurement au Comité que le suivi des sectes constitue un travail de longue haleine qui a pour but final de communiquer le renseignement recueilli aux autorités suivantes:

- ministère public : pour les infractions commises telles que escroquerie, abus de confiance, fraude fiscale, extorsion de fonds, vol, atteinte à l'intégrité physique, enlèvement de mineur, attentat à la pudeur notamment vis-à-vis de mineurs d'âge, etc.;
- Administration fiscale : contrôle des contributions, ISI, ...;
- Inspection du travail en cas de suspicion d'infraction à la législation sur le travail;
- Office des étrangers;
- services d'inspection communautaires chargés de l'enseignement, s'il apparaît que l'instruction donnée par les sectes s'avère déficiente.

Le Service d'enquêtes du Comité n'a pas constaté d'exemple de diffusion de renseignements aux instances mentionnées par l'administrateur général.

5.8. Le dossier d'une secte

De la consultation de ce dossier, il appert que l'efficacité de la Sûreté de l'Etat à son sujet est relative.

Dans le dossier relatif à cette secte et compulsé au mois de juin 1995, se trouvaient tout d'abord quatre rapports datant du début des années 1980 :

le premier de novembre 1980, le second d'août 1981, le troisième de juin 1982 et le dernier de janvier 1983.

Le dossier ne contient cependant aucun rapport concernant spécifiquement un des adeptes ayant défrayé la chronique.

A ces quatre rapports s'ajoutait un autre d'avril 1995.

Consulté à nouveau le 7 mars 1996, le dossier établi par le service d'études de la Sûreté de l'Etat au sujet de cette secte s'était enrichi de sept autres rapports.

Le fait notamment que ces sept rapports aient été rédigés par trois inspecteurs différents est une preuve tangible de l'intérêt que porte la Sûreté de l'Etat au phénomène des sectes.

Le service d'enquêtes a consulté le dossier personnel d'un adepte de cette secte détenu par la Sûreté de l'Etat. Aucun renvoi au dossier thématique des sectes n'y a été trouvé.

6. LA PROBLÉMATIQUE DES SECTES TRAITÉE PAR LE SGR

Le journal "*De Morgen*" a publié un article le 24 avril 1996 suivant lequel le SGR suivrait des

membres des sectes. Le 26 avril 1996, le Comité a confié au Service d'enquêtes la mission d'entendre le responsable de ce service de renseignements à ce sujet.

Les auditions et les constatations du Service d'enquêtes peuvent être résumées comme suit :

6.1. Depuis quand le SGR s'intéresse-t-il aux sectes ?

La recherche du renseignement effectuée par le SGR à propos de cette problématique se fait depuis environ dix ans, sans autres précisions. Ce travail s'effectue dans le cadre d'incidents potentiels de sécurité militaire.

6.2. Ordre de mission

6.2.1. Définition

En janvier 1996, une requête verbale est adressée par le responsable du SGR aux analystes, avec pour mission de définir, sur la base de critères, les sectes nuisibles du point de vue d'une approche pratique de ce sujet à suivre. Cet ordre de mission est en rapport direct avec l'actualité.

Les consignes adressées depuis janvier 1996 aux inspecteurs sont de s'intéresser, plus que dans le passé à la problématique des sectes en général, sans priorité absolue.

Le travail n'en est qu'aux prémices. Aucune recherche qualifiée d'active ne se fait si l'on excepte toutefois les vérifications effectuées dans le cadre des enquêtes de sécurité.

Le 18 janvier 1996, une note établie par un commissaire du SGR tente une approche de définition d'une secte :

"Une secte est un groupe qui, au nom d'une liberté fondamentale (liberté d'expression, d'opinion, d'association, ...), viole les lois belges (lois pénales, civiles, fiscales, ...), les droits de l'Homme, les droits de l'Enfant et les conventions internationales."

Pour qu'une secte soit considérée comme nuisible, ce commissaire considère que *trois points doivent être réalisés en même temps* :

- *le triple conditionnement des adeptes (par la technique du bourrage de crâne, de la soumission, de l'adhésion personnelle au maître);*
- *la triple destruction (d'eux-mêmes, de leur famille, de la société);*
- *la triple escroquerie (intellectuelle, morale et financière).*

6.2.2. Directive de sécurité territoriale

Le Service d'enquêtes a été mis en possession d'une directive de sécurité territoriale suivant laquelle le SGR est chargé de tenir compte de la problématique des sectes dans le cadre des enquêtes de sécurité.

En effet, le Service d'enquêtes a constaté que les investigations du SGR dans cette problématique sont uniquement motivées par les compétences qui lui sont attribuées dans le domaine des certificats de sécurité.

6.3. Sources

Les informations recueillies proviennent, d'après les auditions des membres du service concerné, de sources ouvertes telles que : presse, Moniteur, télévision, etc.

Le SGR déclare ne pas utiliser d'informateurs à ce propos.

6.4. Centre de documentation du SGR

Le Service d'enquêtes s'est rendu au centre de documentation du SGR.
Rien de particulier concernant l'efficacité du SGR à ce propos n'a été relevé.

6.5. Collaboration du SGR avec d'autres instances officielles

La lecture des documents détenus par le SGR démontre une collaboration de ce service de renseignements avec le Groupe Interforce antiterroriste. Le GIA a en effet adressé au SGR une note établie concernant la problématique étudiée.

6.6. Moyens du SGR

Il n'existe pas d'agents spécifiquement affectés à cette problématique dans les services extérieurs. Les agents du SGR, chargés de l'analyse, de la subversion et du terrorisme s'intéressent également aux sectes.

7. COLLABORATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS A PROPOS DE LA PROBLÉMATIQUE DES SECTES

D'après l'administrateur général de la Sûreté, cette collaboration est informelle, sans autre précision.

Selon le responsable de la matière au SGR, aucune collaboration n'existe entre les services de renseignements belges au sujet de cette problématique.

8. COLLABORATION DE LA SÛRETÉ DE L'ETAT AVEC LES AUTORITÉS JUDICIAIRES

Tant la Sûreté de l'Etat que les magistrats nationaux mentionnent l'instauration d'une action judiciaire coordonnée.

9. CONSTATATIONS

9.1. En ce qui concerne la Sûreté de l'Etat

- Le Comité constate que le suivi des sectes nuisibles est une des missions de la Sûreté de l'Etat. Son objectif est de lutter contre les sectes nuisibles et de dénoncer leurs activités en collaborant avec d'autres instances ou autorités.
- Ce sujet est devenu une des priorités du service.
Pour se convaincre de l'intérêt croissant qu'allait accorder la Sûreté aux activités des sectes nuisibles, il suffit de se rappeler que lors de son briefing du mois de novembre 1994, le directeur en charge de cette problématique en dénombrait une dizaine. Un mois plus tard, l'administrateur général en communiquait sept de plus au Service d'enquêtes. Lors de la première visite en juin 1995, le Service d'enquêtes constatait qu'au moins cinq autres sectes étaient venues s'ajouter *de facto* à cette liste et, selon les dernières confidences de l'administrateur général aux médias,

une cinquantaine d'entre elles feraient actuellement l'objet d'une attention particulière des services de la Sûreté.

- La Sûreté de l'Etat est passée d'une approche empirique de la problématique à une approche étudiée, rationnelle et scientifique, comme en atteste le schéma type des services d'études.
- Le Comité n'a pas constaté à qui le renseignement était diffusé, exception faite en ce qui concerne les magistrats nationaux.
- La collaboration de la Sûreté de l'Etat est effective :
 - * avec les autorités judiciaires lorsqu'il y a constatation d'une infraction pénale;
 - * avec une association privée.;
 - * avec la presse afin de mettre le public en garde contre certaines pratiques déguisées.

Elle est informelle suivant les constatations du Service d'enquêtes du Comité et sur la base des réponses de l'administrateur général en ce qui concerne les autres instances.

- Il est important de relever que l'administrateur général ne fait aucune référence à un des critères pris en considération par les services de renseignements français, à savoir l'infiltration des pouvoirs publics ⁽⁴⁾.

9.2. En ce qui concerne le SGR

- La problématique des sectes n'est pas une priorité du SGR.
- Les investigations du SGR dans ce domaine sont uniquement motivées par ses compétences dans le domaine des certificats de sécurité.
- Le SGR n'a jusqu'à présent pas de définition précise d'une secte nuisible, mais bien une liste approximative qu'il considère comme telle.

10. RECOMMANDATIONS

Une meilleure collaboration peut s'envisager entre la Sûreté de l'Etat et le SGR dans le cadre général de cette problématique et particulièrement en ce qui concerne la définition d'une secte nuisible et surtout pour avoir une politique commune dans le domaine des certificats de sécurité.

Le Comité considère que la diffusion du renseignement par la Sûreté de l'Etat ne devrait pas se

⁽⁴⁾ Tout particulièrement eu égard aux renseignements tirés de l'enquête concernant les certificats de sécurité et aussi d'une plainte déposée par un particulier à ce propos. Sur quelles bases en effet, l'organisme compétent refusait-il parfois un degré de sécurité si ce n'est pour appartenance ou lien avec un groupement extrémiste ou anti-démocratique ? Que dire alors du cas d'éventuels adeptes de sectes qui, par essence et nature, procèdent à des manipulations mentales et à une dépersonnalisation des individus ! On ne peut qu'éprouver une certaine angoisse à l'idée, par exemple, d'un adepte de la secte Aoum occupant un emploi stratégique dans une centrale nucléaire... Le phénomène n'est d'ailleurs pas totalement étranger à la Sûreté puisque, lors de l'examen des divers dossiers relatifs aux sectes, deux rapports établis aux noms de personnes employées à l'OTAN ont été trouvés.

limiter aux autorités mentionnées par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat, mais devrait être la plus large possible pour permettre aux autorités responsables concernées de prendre toutes mesures utiles et nécessaires.

Eu égard aux caractéristiques et activités des sectes, et selon le cas, le Comité pense plus particulièrement au Cabinet de Sa Majesté le Roi, au Premier ministre, aux ministres de la Justice, de la Défense nationale, de l'Intérieur, des Finances, de l'Emploi et du Travail, etc.

Le Comité estime à l'instar du ministre de la Défense nationale que le SGR doit figurer parmi les autorités qui doivent recevoir les informations de la Sûreté de l'Etat en la matière.

Le Comité estime que l'infiltration des pouvoirs publics par les adeptes des sectes devrait retenir l'attention des services de renseignements à l'instar des services de renseignements français.

CHAPITRE 3 : ENQUÊTE SUR LA DESTRUCTION DE DOCUMENTS DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT ET DU SGR

1. PROCÉDURE

Le Comité a ouvert une enquête d'office le 23 novembre 1994 sur la destruction de documents par la Sûreté de l'Etat et par le SGR.

Deux membres furent chargés de cette enquête et de faire rapport régulièrement sur son déroulement au Comité.

Les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat ont été avertis de l'ouverture de cette enquête le 25 novembre 1994, en application de l'article 46, 3° du règlement d'ordre intérieur.

Le 29 novembre 1994, une apostille a été envoyée au chef du Service d'enquêtes.

Les ministres de la Justice et de la Défense nationale furent respectivement avertis par le service d'enquêtes le 7 décembre 1994 et le 20 décembre 1994 de l'ouverture de cette enquête, conformément à l'article 43.1 de la loi organique du 18 juillet 1991 sur le contrôle des services de police et de renseignements.

2. MOTIF DE L'ENQUETE

De l'enquête de contrôle concernant le déménagement de la Sûreté (voir rapport d'activités 1995- Chapitre 2, point 3, p. 138), il ressort que:

“La direction de la Sûreté de l'Etat a admis qu'elle avait décidé, à l'occasion du déménagement, de procéder à la destruction de dossiers suivant des critères définis par elle. Après avoir pris connaissance, entre autres, d'un article paru dans le bimensuel français 'Le Monde du Renseignement' du 11 juin 1992, le Comité a donné mission au Service d'enquêtes de s'informer sur la procédure suivie aux Pays-Bas et de joindre ces informations au dossier. D'une première lecture, il apparaît que la méthode de travail actuelle de la Sûreté est sujette à critique. Le Comité estime que les critères définis pour détruire des dossiers devraient préalablement être communiqués au ministre compétent et au Parlement pour approbation et qu'ensuite seulement, il pourrait être procédé à la destruction sous le contrôle du Comité permanent R. Vu l'importance du problème, le Comité a décidé d'ouvrir une enquête de contrôle à ce sujet.”

La présente enquête trouve son fondement dans les missions légales du Comité, à savoir :

- garantir la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes;
- assurer la coordination et l'efficacité des services de renseignements.

La protection de certains droits des citoyens est ici en jeu, notamment le droit à la vie privée. Comment la Commission de la vie privée pourrait-elle en effet effectuer sa mission si les services de renseignements pouvaient sans autre forme de procès détruire les données personnelles qu'ils détiennent ?

L'efficacité des services de renseignements est aussi concernée. Dans la mesure où ces services doivent effectuer des analyses sur de longs termes, ils doivent disposer d'une documentation appropriée couvrant de nombreuses années. Des critères judicieux de sélection des documents éviteront un encombrement inutile des archives.

L'intérêt de la recherche historique doit également être pris en considération dans cette matière.

Tout d'abord, il convient de tenir compte de certaines données triées qui ne peuvent pas être détruites en raison de leur valeur historique et qui doivent, en conséquence, être disponibles aux fins d'archivages.

Ensuite, les dossiers sont la seule preuve incontestable qui permet de retracer l'évolution des méthodes de travail des services de renseignements dans la collecte des données à caractère personnel.

Enfin, il conviendra également de tenir compte de la détermination des critères qui peuvent être pris en considération pour la destruction des données personnelles. Ces critères seront donc le respect de l'histoire et le souci d'un contrôle a posteriori.

Un entretien qui s'est tenu entre un membre du Comité et les services généraux des Archives du Royaume nous a appris que cette administration comptait porter une attention particulière aux archives des services de renseignements. Il ne s'agit pas uniquement des dossiers sur les pays de l'ancien bloc de l'Est mais également sur les pays à tradition démocratique.

3. NORMES APPLICABLES

Pour aborder la problématique de la destruction des dossiers des services de renseignements, il convient de tenir compte des lois suivantes:

- a) loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel;
- b) loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'Administration;
- c) loi organique du contrôle des services de police et de renseignements du 18 juillet 1991;
- d) loi du 24 juin 1955 relative aux archives;
- e) arrêté royal du 12 décembre 1957 concernant l'exécution de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives.

L'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 énonce:

“Les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et ne peuvent pas être utilisées de manière incompatible avec ces finalités; elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités.”

Conformément à l'article 5 de la loi précitée qui mentionne ces règles de finalités, les services de renseignements ont l'obligation de trier et éventuellement de détruire les traitements de données à caractère personnel qui ne sont plus indispensables.

Il est donc très important de tenir compte de cet article 5 pour le tri et la destruction des données à caractère personnel dont les services de renseignements disposent.

D'autre part, l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 énonce:

“Le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative fédérale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi,

peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie. Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt (...)."

L'article 6 de la même loi prévoit une série de cas dans lesquels l'autorité peut rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle constate que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts énumérés dans l'article 6, 1° à 8°.

Cet article doit être mis en rapport avec l'article 13, alinéa 1, 2° de la loi sur la protection de la vie privée qui prévoit les modalités d'accès par un particulier à des données détenues par les services de renseignements.

L'arrêté royal fixant les modalités d'exercice de ce droit prévu par l'article 13 alinéa 2 n'a pas encore été pris.

L'article 1 de la loi relative aux archives du 24 juin 1955 prévoit que :

(paragraphe 1)

- *"les documents datant de plus de cent ans conservés par (...) les administrations de l'Etat (...) sont déposés - sauf dispense régulièrement accordée - aux archives de l'Etat";*

(paragraphe 4)

- *"il pourra être procédé au dépôt aux archives de l'Etat des documents ayant moins de cent ans et ne présentant plus d'utilité administrative, à la demande des autorités publiques auxquelles elles appartiennent".*

L'article 4 prévoit que:

"Le règlement d'ordre intérieur arrêté par le ministère de l'Instruction publique détermine également les conditions dans lesquelles les documents déposés dans les Archives de l'Etat en vertu de l'article 1er, al. 4 et 5 peuvent être consultés" (ceux de moins de 100 ans).

L'article 5 prévoit que:

"Les autorités visées à l'article 1er, al. 1 et 2 ne pourront procéder à la destruction de documents sans avoir obtenu l'autorisation de l'Archiviste général du Royaume ou de ses délégués."

Ce règlement d'ordre intérieur n'a jamais été établi.

L'arrêté royal du 12 décembre 1957 concernant les modes d'application de la loi relative aux archives du 24 juin 1955 stipule dans son article 4, § 1 - 2°:

"Le ministre de la Défense nationale est dispensé de déposer ses archives."

Cette dispense trouve son origine dans l'indépendance de l'autorité militaire par rapport à un organisme civil. La documentation militaire est triée de façon efficace par le service chargé de cette mission.

Cette dispense ne signifie pas que le ministre de la Défense nationale n'est pas impliqué par le contrôle qui existe sur pied de la loi relative aux archives (Rapport au Roi - A.R. du 12 décembre 1957).

En d'autres termes, la destruction ne peut se faire sans l'accord de l'Archiviste général du Royaume.

Le "Règlement du Dépôt Central des Archives" prévoit en son point 5 que :
"L'Archiviste général du Royaume est consulté par le Dépôt Central des Archives préalablement à toute destruction d'archives."

(Le règlement précité est repris dans l'annexe C de l'ordre général J/300 B qui est d'application aux forces armées, SGR compris)

4. DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

Le 30 décembre 1994, le chef du Service d'enquêtes a envoyé des lettres aux responsables du Centre de documentation historique (CHD) et à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat leur demandant de répondre à une liste de questions annexée. Une copie de cette lettre a été adressée au chef du SGR.

L'administrateur général de la Sûreté de l'Etat fut prié de répondre également pour l'ancienne Sécurité nucléaire.

Le chef du Service d'enquêtes demanda aussi les noms des responsables qui pouvaient fournir des informations utiles dans le cadre de cette enquête.

Le 23 février 1995, le chef du Service d'enquêtes a adressé une lettre identique au directeur de la Sécurité nucléaire.

4.1. En ce qui concerne la Sécurité nucléaire

Le Comité a eu le 3 avril 1995 un entretien avec le directeur de la Sécurité nucléaire. Ce dernier a communiqué les éléments suivants :

- depuis sa mise en fonction, le service n'a détruit aucun document;
- il s'agit de 33.000 dossiers (environ) d'enquêtes de sécurité et de 1.000 dossiers de portraits de sociétés. Ces dossiers concernent des sociétés qui interviennent dans la construction et la livraison d'installations nucléaires. Il ne s'agit pas de certificats de sécurité de firmes.

Le Directeur a déclaré que ces dossiers seraient transmis à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat lors de l'absorption de la Sécurité nucléaire par la Sûreté de l'Etat.

Le Comité lui a fait remarquer qu'à cette occasion l'on pourrait détruire une série de dossiers anciens et inutiles.

Le Directeur déclara n'y avoir pas pensé. Il ne traça aucune ligne directrice.

Le Comité le pria de bien vouloir y réfléchir et de lui faire des propositions écrites. Plusieurs critères peuvent être pris en considération pour décider de la destruction d'un dossier, par exemple, son ancienneté, le décès de la personne concernée, le peu d'intérêt historique de ce dossier. Le directeur est d'avis que quelques dossiers, parmi lesquels ceux des pionniers du secteur nucléaire, pourraient avoir un intérêt historique.

Il pensait qu'une procédure devait être mise au point avec l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat.

4.2 En ce qui concerne la Sûreté de l'Etat

4.2.1. Résumé de l'échange de courriers entre le Comité et la Sûreté de l'Etat

Le 26 janvier 1995, le Comité adressa une lettre à l'administrateur général en lui demandant de bien vouloir lui communiquer les critères sur la base desquels les dossiers seraient triés ou détruits.

Cette lettre a été adressée à l'administrateur général suite à un article paru dans le journal "Het Volk" du 21 janvier 1995.

Le 8 février 1995, l'administrateur général donna la réponse suivante :

"La sélection des dossiers individuels que vous évoquez est actuellement à l'étude. Celle-ci devra être faite conformément notamment au prescrit de la loi sur la protection de la vie privée".

L'administrateur général a attiré l'attention du Comité sur le fait que la Sûreté nucléaire existe toujours en tant que service indépendant.

Le 9 mars 1995, le Comité a adressé à l'administrateur général une lettre dans laquelle il proposait d'ouvrir un dialogue sur une procédure cohérente concernant la conservation et la destruction de documents, qui offrirait des garanties satisfaisantes.

Cette lettre contenait également une proposition de prendre en considération la procédure suivie aux Pays-Bas.

L'administrateur général répondit de la façon suivante le 20 mars 1995 :

"Met verwijziging ... heb ik de eer U ter kennis te brengen dat vooreerst een brief wordt gericht aan de heer Minister van Justitie met het oog op de aanwerving van contractueel personeel."

La lettre mentionne que la situation du personnel dans le service administratif est actuellement la suivante : "... 107 van de 169 statutair voorziene plaatsen zijn volzet. De situatie op het vlak van de personeelsbezetting laat momenteel dan ook niet toe een selectie van persoonsgegevens onder ogen te zien indien er geen principieel akkoord is voor het aanwerven van het nodige contractuele personeel. Pas indien het gevraagde akkoord verleend wordt zal definitief op de inhoudelijke aspecten van de geplande selectie kunnen ingegaan worden."

Lors d'un entretien avec l'administrateur général, celui-ci a informé le Comité qu'il avait introduit une demande auprès du ministre de la Justice en vue de l'engagement de douze agents contractuels pour une durée de deux ans (huit agents de niveau 1 et quatre agents de niveau 2) afin de pouvoir trier et détruire les dossiers individuels.

Il indiquait en même temps que deux propositions de critères de destruction ont été formulées.

Le 20 avril 1995, l'administrateur général adressa une lettre au Comité.

"A la suite de notre entretien de ce 20 avril 1995, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe : une note relative à la problématique du tri des dossiers individuels de la Sûreté de l'Etat."

Le tri des dossiers a connu trois périodes depuis 1979, date à laquelle nous avons reçu l'autorisation des Archives du Royaume de détruire ces dossiers .

1. Depuis 1979, destruction accidentelle de dossiers administratifs sans importance.

2. *En 1993-1994 (en vue du déménagement), tri systématique des dossiers collectifs qui furent soit détruits, soit classés dans des dossiers individuels.
Dorénavant, il est tenu compte du principe de la finalité tel que décrit dans l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements à caractère personnel.
Des dossiers dont le contenu ne correspondait plus aux missions du service spécifiées dans la liste des sujets établie depuis 1993 furent écartés et d'autres conservés pour leur intérêt historique.*
3. *Depuis plusieurs mois, suite à vos instructions ⁽¹⁾, plus aucun dossier ne peut être détruit.
Nous désirons passer en revue de façon systématique et approfondie l'ensemble des dossiers (800.000 dossiers contenant des données individuelles).
L'exécution de ce programme exceptionnel et temporaire nécessite l'engagement de personnel.
Un projet de lettre concernant la sélection des critères et le renforcement du personnel est préparé."*

Le 29 mars 1996, le Comité a adressé une lettre de rappel à l'administrateur général dans laquelle il est fait mention de l'entretien du 20 avril 1995. La question lui était posée de savoir s'il avait reçu l'autorisation d'engager du personnel contractuel, il lui était également demandé de prendre connaissance des critères de sélection qu'il proposait.

Par lettre du 1er avril 1996, l'administrateur général a fait savoir au Comité qu'il avait reçu l'autorisation d'engager deux agents contractuels de niveau 1 et quatre de niveau 2.

Il a transmis un texte concernant les critères de sélection.

Ce texte mentionnait que quelques adaptations devaient encore être apportées, notamment en vue d'assurer la conservation de données à caractère personnel qui ne font plus partie de la liste actuelle des sujets ou qui n'ont pas encore d'intérêt historique, mais qui gardent une certaine importance empêchant leur destruction.

Le 8 mai 1996, le Comité a reçu une note de service concernant l'épuration des dossiers par la Sûreté de l'Etat.

Le 21 mai 1996, l'administrateur général de la Sûreté adressa au Comité une nouvelle mouture de la note intitulée "Critères de sélection des dossiers individuels". Dans cette note, il a été tenu compte des remarques formulées par les Archives générales du Royaume. Dans cette lettre, l'administrateur général indique que "*suivant la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée, la Sûreté de l'Etat entend à l'avenir réexaminer périodiquement et selon les mêmes principes les dossiers individuels qui n'ont plus fait l'objet d'un traitement depuis dix ans*".

4.2.2. Entretien entre un membre du Comité et un conseiller adjoint de la Sûreté de l'Etat et information donnée par celui-ci au Service d'enquêtes du Comité

Résumé des contacts précités :

A) Les différents dossiers

(1) Dans son rapport d'activités annuel 1995 (chapitre 2, point 3 p. 139) le Comité fait effectivement des remarques en ce qui concerne la destruction des dossiers par la Sûreté de l'Etat.

1. Les dossiers individuels sont ouverts lorsque :

- i) une personne fait l'objet d'une enquête de sécurité ;
- ii) lorsqu'une personne est suivie en raison de ses activités.

Le principe général veut qu'un seul dossier soit établi par personne et que ce dossier soit conservé par l'Administration centrale.

Deux exceptions :

- en matière de contre-espionnage ou lorsque la protection d'une source l'exige, il arrive qu'un dossier opérationnel soit constitué dans la section compétente; il en est fait mention dans le dossier individuel;
- des époux qui sont tous deux connus de la Sûreté de l'Etat font l'objet d'un dossier unique.

2. Les dossiers thématiques

Ils contiennent tous les renseignements recueillis par la Sûreté de l'Etat concernant les groupements, les mouvements, les événements, les sectes, etc... répertoriés par sujets et par nationalités.

Environ 100.000 "fiches" renvoient aux dossiers thématiques. Elles sont toujours établies manuellement et renvoient vers le thème du dossier via un code alphabétique.

3. Les dossiers opérationnels

Les rapports des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont considérés comme des dossiers opérationnels lorsque des sources devant être spécialement protégées y sont reprises.

A l'occasion de la réorganisation des services, le type de dossier dit "opérationnel" a été élargi à tous les domaines et principalement en ce qui concerne le contre-espionnage.

Ces dossiers sont tenus à jour par le service d'étude. Ils sont classés sur la base d'un code alphabétique et numérique.

4. Les dossiers administratifs

Les dossiers administratifs sont ouverts sur les armuriers reconnus dans notre pays. Ceux-ci sont classés à part, le classement étant numérique.

Il peut arriver qu'une personne fasse l'objet d'un dossier individuel et d'un dossier opérationnel. Dans ce cas, un renvoi est prévu dans le dossier individuel vers un dossier opérationnel parallèle.

A l'inverse, il est possible qu'une personne qui joue un rôle dans un dossier opérationnel y soit identifiée sans que son nom, pour des raisons de discrétion, apparaisse dans un dossier individuel.

Les données reprises dans les dossiers individuels et dans les dossiers thématiques seront évidemment comparées. Ainsi, une personne faisant l'objet d'un dossier individuel est également mentionnée dans le dossier thématique du groupement auquel elle appartient.

Il n'existe plus de dossiers collectifs : soit leur contenu a été transféré dans un dossier individuel, soit ils ont été détruits.

B) Le contenu des dossiers

Les pièces qui sont conservées dans ces dossiers sont variées : articles, textes officiels, documents administratifs, extraits d'actes, rapports, photos, matériels vidéo, enregistrements, etc.

Les dossiers thématiques contiennent des informations d'ordre général provenant de sources ouvertes tandis que les dossiers opérationnels contiennent exclusivement des rapports d'opération.

En règle générale, on peut dire qu'un dossier contient toutes les pièces indispensables qui sont rassemblées au cours d'une enquête ou d'une opération et dont la Sûreté de l'Etat estime la conservation indispensable. Les dossiers individuels concernant les enquêtes de sécurité sont purement d'ordre administratif (demandes de l'OTAN, pièces relatives à l'entretien, réponses de l'OTAN...), sauf si des éléments demandant une attention particulière de la Sûreté de l'Etat apparaissent durant l'enquête.

C) La conservation des dossiers

Afin d'éviter que des pièces ou des pages soient éliminées, modifiées ou égarées, chaque page est numérotée chronologiquement.

Les dossiers individuels et thématiques sont conservés dans des locaux spéciaux qui sont accessibles aux membres du personnel compétents pour en prendre connaissance. Ces locaux ne sont plus accessibles après les heures de service.

Les dossiers opérationnels se trouvent dans les locaux du service d'études et sont conservés dans des armoires fermées munies d'une protection spéciale contre le feu.

D) L'accès à ces dossiers

Les dossiers individuels forment les données de base de la Sûreté de l'Etat. Ils sont en principe accessibles à tous les membres des services extérieurs et du service d'études.

Les membres des services extérieurs et du service d'études ont également accès à tous les dossiers thématiques.

Les membres des services extérieurs des sections compétentes, ainsi que le spécialiste concerné du suivi d'études et leurs autorités hiérarchiques ont seuls accès aux dossiers opérationnels car existe pour eux le "*need to know*".

Le conseiller adjoint a précisé que les dossiers et les archives de la Sûreté de l'Etat datant d'avant la Seconde Guerre mondiale ont été entièrement détruits en mai 1940.

Enfin, le conseiller adjoint a précisé que durant les années 1970, des dossiers individuels volumineux qui n'avaient plus d'intérêt actuel ont été mis sur microfiches et microfilms en vue de réduire le volume de papier. Environ 100.000 dossiers furent entièrement ou partiellement réduits.

Actuellement, plus aucun dossier n'est microfilmé.

Il n'existe pas de dossiers électroniques tenus à la Sûreté de l'Etat, bien que l'on y réfléchisse pour l'avenir.

Le problème du tri et de la destruction des dossiers concerne uniquement les dossiers individuels. Il sera tenu compte toutefois de la valeur historique des dossiers individuels de personnes qui ont eu une vie publique.

Il n'a jamais été question de détruire les dossiers thématiques.

La destruction de dossiers est également soumise à l'autorisation de l'Archiviste général du Royaume. Cette autorisation a été demandée et reçue en 1979 après un entretien.

A ce sujet, l'Archiviste général du Royaume précisa à l'administrateur adjoint de la Sûreté de l'Etat : *"les dossiers que vous jugeriez sans intérêt peuvent être détruits"*.

La Sûreté de l'Etat a détruit ponctuellement des dossiers et des fichiers jusqu'en 1994, sur la base de cette autorisation.

4.2.3. Survol d'un certain nombre d'anciennes directives

- Ordre de service n° 148 ou 140 (illisible) en date du 26 octobre 1950 concernant la réduction du volume des archives et la destruction de certains documents.
- Ordre de service n° 264 du 17 décembre 1953 concernant la classification des dossiers en différentes catégories.
- Note adressée à un directeur en date du 21 décembre 1953 par un commissaire principal.

Le Service d'enquêtes du Comité estime que ces notes étaient encore d'application durant la période de la guerre froide, lorsqu'on craignait que les Soviétiques envahissent à tout moment l'Occident et que, par conséquent, certaines mesures devaient être prises en vue de l'évacuation.

4.2.4. Evolution de la problématique

A) Note envoyée le 1er avril 1996

Le 1er avril 1996, le Comité reçut de la Sûreté de l'Etat une note dans laquelle l'accent était mis d'une part, succinctement, sur l'importance de la documentation comprenant des données à caractère personnel et d'autre part sur la nécessité de détruire une partie de cette documentation pour des raisons de principe et d'efficacité.

L'administrateur général portait également à la connaissance du Comité qu'il avait reçu l'autorisation d'engager deux agents contractuels de niveau 1 et quatre agents de niveau 2.

1. Bref inventaire

"Le nombre total des données à caractère personnel répertoriées au fichier central s'élève à plus ou moins 810.000, parmi lesquelles des conjoints (un seul dossier) et des références à des dossiers non classés aux Archives et qui n'entrent donc pas dans le cadre de la présente note : dossiers opérationnels (conservés par les sections compétentes des Services d'Etudes Généraux), ainsi que divers classements à caractère administratif.

Les archives contiennent actuellement 570.000 dossiers individuels, soit :

- 360.000 dossiers ordinaires sur papier ;
- 40.000 dossiers relatifs aux membres du personnel des Ambassades et Consulats des Etats communistes et ex-communistes ;
- 102.000 dossiers sur microfiches ;
- 65.000 "jackets" (autre type de microfiches) ;
- 1.320 microfilms en 32 mm (dont 240 relatifs au Congo) ;
- 2.460 microfilms en 16 mm.

Il faut y ajouter 40.000 fiches du contre-espionnage qu'il est également nécessaire de trier.

Les dossiers sur papier les plus anciens sont conservés en sous-sol (-3), mais ce critère ne correspond pas nécessairement à une plus faible fréquence des consultations”.

2. La suppression de certains dossiers individuels

“Le but de l'opération est de supprimer un grand nombre de dossiers inutiles, qui n'ont pas (ou plus) d'intérêt ou dont le contenu ne rentre pas dans les compétences de la Sûreté de l'Etat”.

a. Loi sur la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel du 8 décembre 1992

“En effet, la Sûreté de l'Etat, comme tout gestionnaire de fichiers, est soumise au principe de finalité prescrit par l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel : “les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes... ; elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités”.

En ce qui concerne la Sûreté, les finalités sont actuellement, dans l'attente du vote d'une loi organique des services de renseignements et de sécurité, les missions qui lui sont imparties par le ministre de la Justice et qui trouvent leur concrétisation dans la “liste des sujets”.

b. Loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration

“Il est à noter également que les particuliers invoquent la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration pour pouvoir consulter leur dossier : ces demandes peuvent être rejetées, mais une telle attitude pourrait sembler paradoxale s'il s'agit, comme le cas ne manquera pas de se présenter, de dossiers inutiles ou non pertinents par rapport aux objectifs de la Sûreté de l'Etat”.

c. Avantages pratiques

“Enfin, la réalisation de cette opération de tri et d'élimination présente des avantages matériels non négligeables : elle permet d'améliorer la productivité de l'ensemble du personnel en supprimant de nombreuses consultations qui s'avèrent inutiles, en particulier dans le cadre des enquêtes de sécurité, de regagner des capacités de mémoire dans le fichier central, de mettre fin aux navettes incessantes entre le 3ème étage et le niveau -3 (ni le stockage ni le transport des dossiers ne sont réalisés dans des conditions de sécurité optimales) et de distinguer clairement les archives vivantes des archives mortes.”

3. Sélection des dossiers

a. *“Le but n'est pas d'épurer, en les dépouillant page par page, les dossiers à conserver; ce travail exigerait une quantité de personnel sans rapport avec son utilité réelle et se heurterait à des difficultés pratiques : les dossiers individuels étant composés de pièces numérotées par page de manière continue, il faudrait justifier chaque suppression. Il faudrait en outre établir des critères pertinents, traiter des pièces qui contiennent à la fois des informations à conserver et d'autres à effacer, ainsi que les renvois d'une pièce à l'autre... . Les dossiers conservés doivent l'être dans leur intégralité.”*

b. Les critères de sélection sont décrits en annexe

“Les dossiers qui soit ne sont pas (ou plus) de notre compétence, soit sont trop anciens,

pourront être conservés dans un classement distinct s'ils présentent un intérêt historique."

c. Dossiers filmés

"Les dossiers sur microfilms (environ 4.000) ont un caractère historique et ne seraient a priori pas concernés par l'opération.

Vu le faible volume occupé par les autres dossiers filmés, nous proposons de donner la priorité aux dossiers sur papier et de ne s'occuper des premiers que si le rythme du traitement des seconds dépasse la norme prévue."

4. Besoin en personnel

Il est fait référence ici à la lettre de l'administrateur général adressée au Comité le 23 mars 1996 en relation avec les effectifs en personnel.

"La suppression de certains dossiers individuels constitue une tâche exceptionnelle et temporaire que le personnel actuel, qui travaille déjà à la limite de ses possibilités, avec 107 agents sur 169 emplois prévus (...) ne peut prendre en charge.

Cette situation chronique de sous-effectif, en particulier le nombre insuffisant d'analystes déploré par le Comité permanent de contrôle des services de renseignements (Rapport annuel p. 50), ne sera que très partiellement compensée par le prochain transfert partiel du personnel de la Sécurité nucléaire, d'ailleurs requis pour l'essentiel par l'exercice de ses missions propres."

Dans ce texte, il est indiqué que le tri de 400.000 dossiers papier et de 40.000 fiches relatives au contre-espionnage requiert douze personnes pendant deux ans.

"En fonction de la procédure de sélection décrite en annexe, l'effectif souhaité comprend :

- 8 agents de niveau 2
- 4 agents de niveau 1

(N.B. : Finalement, l'administrateur général a obtenu de pouvoir engager la moitié de ce personnel).

"Cette opération n'est pas une tâche banale d'exécution ; elle nécessite du discernement dans l'application des critères de sélection et une bonne connaissance de la liste des sujets."

5. Consultation d'autres autorités

"L'autorisation des Archives générales du Royaume obtenue en 1979, de procéder à la destruction de dossiers de minime importance, devrait être renouvelée : nous proposons d'adresser une demande en ce sens à l'Archiviste général du Royaume.

Depuis plusieurs mois, soit depuis qu'un réexamen systématique et approfondi de l'ensemble est envisagé, nous avons d'ailleurs cessé toute destruction, même occasionnelle, de dossiers.

Il paraît opportun de tenir au courant le Comité permanent de contrôle des services de renseignements de l'évolution de la problématique."

6. L'arrêt du filmage des dossiers

"En attendant, l'informatisation de toutes les données, nous avons décidé de suspendre la transformation des dossiers sur papier en films, seules les pièces nouvelles se rapportant à des dossiers filmés seront encore traitées par le service photographique."

B) Note du 8 mai 1996 concernant : "Tri des dossiers de la Sûreté de l'Etat"

Des modifications sont apportées à la note de restructuration partielle du 29 mars 1996.

"A partir du 13 mai 1996, les mesures suivantes seront d'application."

Cette note indique la responsabilité du service d'archivage ainsi que les personnes y travaillant. Le responsable est chargé de s'occuper de la sélection et de la destruction partielle des données dans le respect des lois et des règlements et en fonction de critères de sélection détaillés.

“En outre, une unité chargée spécifiquement du tri et de la sélection des dossiers est créée au sein du service archivage.

Cette unité a pour objectif de trier et sélectionner les données à caractère personnel conservées par la Sûreté de l'Etat. Le but est l'élimination (ou le transfert) d'un grand nombre de dossiers qui n'ont plus d'intérêt pour l'accomplissement des missions de la Sûreté de l'Etat ou dont le contenu ne rentre plus dans les compétences de la Sûreté de l'Etat, et ce, conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.

Un état des dossiers (dossiers “papier”- microfilms-fichiers) et un plan de travail doivent être établis au début de l'opération et transmis à la direction générale.

La sélection des données peut commencer dès à présent sur la base des critères proposés.

La destruction partielle des données ne pourra cependant débuter qu'après accord définitif sur les modalités de sélection et de destruction à donner par le Service des Archives générales du Royaume, la Commission de la protection de la vie privée, le Comité permanent de Contrôle R et Monsieur le Ministre de la Justice.

Les dossiers sélectionnés dont la suppression est proposée devront, en outre, être soumis au responsable du service d'études spécifique et au commissaire en chef (ou à leur délégué), qui devront tous deux marquer leur accord pour leur suppression.”

C) Critères de sélection des dossiers individuels (note du 21 mai 1996)

Dans cette note, il a été tenu compte des remarques formulées par les Archives générales du Royaume.

“Les dossiers sont classés en quatre catégories par les agents “de première ligne” :

- à détruire ;
- à transférer aux Archives générales du Royaume (AGR.) ;
- à conserver ;
- à réexaminer.

“...les 200 premiers dossiers identifiés comme relevant des catégories précitées ne seront pas détruits mais transférés aux Archives générales du Royaume à titre d'échantillon, destiné à conserver une information sur les méthodes de travail du service”.

Dans ce texte, il était clairement indiqué qu'au moindre doute le dossier serait conservé au lieu d'être détruit.

“Les critères sont conçus de manière à ce que la grande majorité des dossiers puissent être triés d'office (...) par des agents de niveau 2.

Les agents de niveau 1 auraient pour tâches :

- d'effectuer des contrôles par sondage sur les dossiers triés d'office (...) pour s'assurer que les critères sont bien compris et appliqués ;
- de procéder au réexamen prévu au point 4 étant entendu que toute proposition de transfert à cette phase doit être paraphée par l'analyste des services d'études compétent en la matière et le commissaire en chef (ou son délégué).”

“A l’avenir, la Sûreté de l’Etat réexaminera périodiquement et selon les mêmes principes les dossiers individuels qui n’ont plus fait l’objet d’un traitement depuis dix ans.”

D) Pour l’avenir

A l’occasion d’un entretien qu’un membre du Comité a eu avec le conseiller et le conseiller adjoint du service archives le 11 juin 1996, les précisions suivantes ont été apportées :

- la Sûreté de l’Etat a tenu compte des remarques qui ont été formulées par les Archives générales du Royaume, mais elle attend l’accord définitif de ce service;
- les critères de sélection ont déjà été approuvés par le ministre de la Justice;
- des concertations entre l’Archiviste général du Royaume et la Sûreté de l’Etat (ministère de la Justice) doivent encore avoir lieu à propos des modalités de cette transmission de dossiers : par exemple, qui a un droit de regard dans ces dossiers? A partir de quel moment ?

Au sein même de la Sûreté de l’Etat, une réflexion s’est engagée à propos d’établir la liste des noms des dossiers transmis (sur papier ou sur disquette) sera conservée, soit par les Archives du Royaume, ou également par la Sûreté de l’Etat. Il est bien entendu que les noms qui sont repris dans la centrale de données informatisées de la Sûreté de l’Etat doivent être également supprimés pour atteindre le but visé;

- l’autorisation d’engager du personnel contractuel a été donnée pour une durée d’un an (cf. arrêté royal du 20 décembre 1995 - Moniteur belge du 30 décembre 1995). Pour mener à bien cette opération de nettoyage, ce terme devra être prolongé;
- en raison des qualités requises pour exécuter ces tâches, le personnel expérimenté de la Sûreté de l’Etat se chargera dans la mesure du possible de mener à bien cette mission. Le personnel contractuel récemment nommé reprendra la suite des opérations. En attendant, les agents contractuels reprendront les tâches initiales du personnel expérimenté.

4.2.5. Contact du Comité avec l’Archiviste général du Royaume

Par lettre du 5 juin 1996, l’Archiviste général du Royaume a fait savoir au Comité que ses membres auront toujours accès aux dossiers déposés par la Sûreté de l’Etat, eu égard à la loi du 18 juillet 1991.

4.3. En ce qui concerne le SGR

4.3.1. Résumé de l’échange de correspondances entre le SGR et le Comité

Le 22 février 1995, le Comité a reçu du responsable des réponses aux questions posées par le Service d’enquêtes en ce qui concerne cette problématique au sein du SGR.

- “1. *Au sein des forces armées il existe des directives applicables à toutes les unités, SGR compris, concernant la destruction des documents.*
2. *Au SGR, des documents, des dossiers et des archives sont conservés dans les services suivants :*
 - a. *SGR/S (sécurité);*
 - b. *SGR/I (renseignements);*
 - c. *CDH (Centre de documentation historique);**Ces derniers sont mis à l’abri au sein du service de documentation.*

3. Trois sections du Service de Sécurité conservent des documents et dossiers. Ceux-ci sont entreposés au sein d'un centre de documentation.

- a. La section "Sécurité Militaire" garde les dossiers concernant des individus. Il s'agit du personnel militaire et du personnel civil travaillant au profit du ministère de la Défense pour lesquels une enquête a été effectuée en vue de la délivrance d'un certificat de sécurité.
- b. La section "Sécurité Industrielle" garde les dossiers des firmes amenées à utiliser des documents classifiés OTAN et du personnel de ces firmes habilité à les consulter.
- c. La section "Contre-Ingérence" conserve les dossiers des enquêtes menées par ce service.
- d. Il s'agit de plus ou moins 500.000 dossiers dont 75 % concernent la première section, 10% la deuxième et 15% la troisième.
- e. Aucun de ces dossiers n'est mis sur microfiche ; il s'agit uniquement de dossiers "papiers".
- f. Jusqu'à ce jour, les sections n'ont pratiquement pas détruit de dossiers. Les quelques dossiers de la Contre-Ingérence qui furent complètement détruits le furent sur la base de l'ancienneté de l'affaire traitée. On peut donc parler de destruction au cas par cas. Une liste des dossiers détruits est conservée au Service concerné.
- g. Vu le nombre toujours croissant de dossiers conservés, il apparaît nécessaire d'entreprendre la destruction de ceux-ci. Cela ne pourra se faire que lorsque les critères et une procédure auront été établis.

4. Le service du Renseignement garde des documents de travail qui sont soit détruits en application des directives connues aux forces armées (voir paragraphe 1 ci-dessus) soit transférés vers le Service CDH pour mise en archives.

5. Au sein du Centre de documentation historique, les documents papiers sont conservés et non détruits. Dans le futur, toutes les archives seront scannées et mises sur disques optiques, les porteurs papiers étant conservés par le service dans un autre endroit."

Le 29 mars 1996, une lettre a été adressée au chef du SGR en le priant de faire parvenir au Comité, les directives d'applications pour la destruction des documents au sein des forces armées.

En même temps, il a été demandé si la procédure et les critères de destruction avaient été établis. (Cf. ci-dessus point 3. g).

Le chef du SGR a transmis au Comité le 26 avril 1996 les pièces demandées.

4.3.2. Les directives et notes d'application

A) Trois documents sont d'application au sein des Forces Armées, SGR y compris.

Cela concerne :

1. "L'ordre général J/300 B relatif aux "instructions concernant les archives de la Défense nationale".

1. Il a pour objets :

"a ...

b. de limiter autant que possible le délai de conservation des archives et de réduire ainsi le volume des archives entreposées ;

- c. de libérer autant que possible les unités et services d'une quantité de documents devenus sans intérêt immédiat ;
- d. d'assurer la conservation de ces documents par des organismes déterminés, en vue de leur consultation ultérieure ;
- e. de prescrire la vente ou la destruction des archives devenues définitivement sans intérêt;
- f. d'élaborer un guide pratique en attendant une solution globale sur le traitement des archives.

2. a. Les archives visées par la présente instruction comprennent :

- tous les documents faisant partie d'un dossier administratif et nécessaires pour la bonne compréhension de l'affaire, les études techniques, les statistiques, etc... ;
 - toute documentation nécessaire à l'exécution de la tâche imposée (règlements, instructions, notices, circulaires, les ordres généraux, registres indicateurs et fiches).
- Une énumération non limitative en est donnée à l'annexe A.
En principe, seuls les documents originaux seront versés, par l'autorité élaboratrice, à l'organisme fixé. (...)

b. (...)

Il appartient à l'autorité élaboratrice de déterminer la suite à donner aux documents classifiés :

- soit la destruction de document;
- soit la déclassification du document jusqu'à "diffusion restreinte" et son envoi comme archives à CAA/3;
- soit le maintien d'une classification supérieure. Le document est alors conservé comme archive d'unité ou transmis au SGR/CHD".

Ici, il est fait renvoi à la déclassification de sécurité :

8. "Certains documents, notamment les archives relatives aux renseignements, opérations, et à la situation administrative du personnel, qui présentent une importance telle, que des mesures spéciales s'imposent en vue d'éviter une destruction éventuelle, seront microfilmés..."

L'instruction contient trois annexes dont :

- a. Liste d'archives de la Défense nationale avec indication des délais imposés pour leur conservation, leur évacuation ou leur suppression.
Ici, il est précisé quelles sont les pièces destinées au SGR/CHD :
"Les documents permettant de se faire une idée d'ensemble sur le déroulement de ses opérations ainsi que tout document de détail pour autant qu'il ne soit pas individuel".
- b. Modèle de bordereau pour le versement d'archives.
- c. Règlement du Dépôt central des archives.

Le chef du SGR a informé le Comité le 26 avril 1996 qu'un ordre serait retravaillé et publié sous le N° AOJ/300C.

2. Les directives territoriales de sécurité (DTS)

Les numéros 22 et 24 de ces directives territoriales de sécurité règlent entre autres la destruction des documents classifiés.

Ces DTS 22 et 24 portent la mention "Diffusion restreinte".

Le Comité peut préciser que la directive 22 stipule ce qui suit :

- les degrés de classification ;
- le principe suivant lequel l'autorité émettrice d'un document est responsable de la détermination du degré de sécurité ;
- la définition des degrés de sécurité ;
- l'inscription (mention que chaque document classifié doit porter) .

La directive 24 traite "*de la sécurité des documents et reproduction-destruction*", elle précise:

- les directives pour exécuter les photocopies ;
- la destruction avec comme sous-sections ;
 - a. *destruction automatique* ;
 - b. *destruction périodique* ;
 - c. *procédure*

3. En ce qui concerne SGR /CHD (centre de documentation historique)

Les directives qui concernent ce service sont réglées dans l'ordre général - J/397 D aussi d'application pour l'armée mais avec pour objet "*le Centre de documentation historique des forces armées*".

"1. *Le Centre de documentation historique des forces armées est un organisme interforçés au sein du Service général de Renseignement (SGR/CDH).*

2. *Attributions du SGR/CDH :*

- a. *Recueillir, classer, répertorier et conserver les archives contemporaines des forces armées. Ces archives sont conservées au Centre pendant au moins cinquante ans à dater de l'émission du document le plus récent concernant l'objet, une campagne ou une période considérée. Après ce laps de temps, les archives formant un ensemble sont remises au Musée royal de l'Armée.*
- b. *Dans les limites imposées par la déontologie et la sécurité militaire, tenir ces archives contemporaines à la disposition, pour consultation et information, sur place, des organismes, et personnes, officiels ou privés.*
- c. *Etre le conseiller du chef d'Etat major général en ce qui concerne l'histoire du passé et de la tradition militaire belges. (...)*

3. *Pour atteindre les objectifs, qui lui sont imposés, le SGR/CDH, doit pouvoir disposer des documents repris ci-dessous :*

- a. *rapport historique annuel, accompagné des directives annuelles pour l'instruction et l'entraînement, d'une part, des rapports d'exercices et manoeuvre d'autre part ;*
- b. *documents relatifs à la mise en condition des forces ;*
- c. *documents relatifs à des opérations ;*
- d. *tout autre document :*

i) le placement des archives est réglé par l'ordre général J/300 (voir ci-dessus)

ii) la Défense nationale est déchargée de ses archives au profit des Archives générales du Royaume (voir ci-dessus).

Le contrôle des archives du Royaume reste d'actualité.

(.....)

9. *Le personnel affecté à SGR/CDH doit être agréé par SGR. Il y est au service de l'Etat-major".*

Par lettre du 26 avril 1996, le chef du SGR nous a fait savoir que l'ordre général J/397 D était retravaillé et qu'il serait publié sous la référence OJ-J/397 E.

B) Directives internes spécifiques au SGR

1. En ce qui concerne SGR/I

Cette section s'en tient aux directives générales des forces armées pour la destruction de documents.

2. En ce qui concerne SGR/S

Le responsable du SGR a fait savoir au Comité qu'une réunion de travail regroupant tous les chefs de sections a eu lieu le 23 mars 1995. "*Le but était de définir une politique de destruction pour les dossiers gérés par le Centre de documentation de SGR/S*".

Un nouveau système est mis en place à partir du 1er octobre 1995. Il sera appliqué en fonction du personnel disponible. Une synthèse des décisions prises a été envoyée au Comité. La synthèse porte la mention "*Confidentiel*".

"2. Sortes de dossiers :

- *dossiers de personnes gérés en vue de la délivrance de certificats de sécurité ;*
- *dossiers de firmes ;*
- *dossiers contenant toutes les enquêtes, incidents et contrôles de sécurité exécutés au sein des unités ;*
- *dossiers ouverts dans le cadre de la contre ingérence."*

Pour chaque type de dossiers cités ci-dessus, une politique de destruction est proposée.

4.3.3. Entretien entre un membre du Comité et le responsable des services SGR/SM et SGR/SI

Lors de l'entretien précité du 13 juin 1996, les informations suivantes ont été communiquées : Des dossiers sans intérêt n'ont pas toujours été gardés (dossiers CI) mais cela s'est fait après une vérification sérieuse du responsable du service.

Il est intéressant de relever que les dossiers qui ne contiennent plus de pièces importantes ont été triés et détruits après examen.

Le responsable estime qu'il faut trouver un équilibre entre le point de vue de ceux qui veulent tout garder, de ceux qui veulent détruire toutes les données qui n'ont plus d'intérêt pour le service et de ceux qui trouvent que ces dossiers ont un intérêt historique.

Le responsable a insisté en affirmant qu'en cas de doute le dossier serait conservé.

L'Archiviste général du Royaume n'a jamais été consulté à propos de la problématique.

La Commission de la Vie privée n'a pas été consultée. Le président de cette Commission a cependant eu un contact avec un responsable du service SGR/SM pour l'application de l'article 13 de la loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Actuellement, il y a un manque de personnel pour permettre la sélection et la destruction de documents. Le responsable est d'avis que l'exécution de cette mission doit se faire par du personnel ayant une certaine expérience. Il n'est pas question de pouvoir disposer de personnel supplémentaire actuellement.

Enfin, le SGR s'occupe encore de l'informatisation du service. Il espère pouvoir réaliser ce travail à partir de 1997. Cela pourra être l'occasion de commencer la sélection et la destruction de dossiers. Il s'agira également d'un travail de longue haleine.

4.3.4. Arrêté royal du 25 novembre 1952

Le responsable du SGR a fait savoir qu'il avait tenu compte des remarques reprises dans le rapport annuel 1995 du Comité. Les documents concernant la comptabilité seront conservés conformément au délai fixé par l'arrêté royal du 25 novembre 1952.

5. QUELQUES REMARQUES CONCERNANT LA PROCÉDURE D'APPLICATION AUX PAYS-BAS RELATIVE AU TRI ET À LA DESTRUCTION DES DOSSIERS DU "BINNENLANDSE VEILIGHEIDSDIENST"

Aux Pays-Bas, le nettoyage des dossiers du BVD est basé sur la loi relative aux services de renseignements et de sécurité et sur la loi concernant la protection de la vie privée.

En application de ces règlements, le BVD a le devoir de supprimer les données qui ne sont plus nécessaires pour l'exécution de ses missions d'enregistrement des personnes.

Les données supprimées doivent par la suite être détruites sauf disposition contraire de la législation sur les archives. Le BVD doit conserver, d'une certaine manière, les données personnelles à supprimer qui ne peuvent pas être détruites et qui n'ont plus d'intérêt pour l'exécution de leur tâche mais qui restent disponibles exclusivement aux fins d'archivages.

Pour la réalisation de cette opération de nettoyage, un groupe de travail a été créé. Il avait pour mission principale de formuler les règles générales pour le tri des données personnelles. Les documents concernant des personnes qui, dans un délai de cinq ans, n'ont plus fait l'objet de nouvelles observations, devront être supprimés s'ils ne sont plus nécessaires pour l'exécution des tâches du BVD.

De plusieurs côtés, on s'est posé la question de savoir si cette règle tenait compte des intérêts des justiciables et des enquêteurs, et de savoir si cette destruction n'était pas prématurée. A cette occasion, le délai minimum pour la destruction des données personnelles a été fixé à dix ans.

La deuxième Chambre du Parlement sera consultée.

La destruction des données ne peut se faire que sur la base d'une liste de destruction conforme à la loi sur l'archivage.

La liste de destruction des documents du BVD est arrêtée conjointement par le ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences et par le ministre de l'Intérieur.

Pour l'élaboration de cette liste, il faut tenir compte :

- de l'intérêt persistant pour les autorités de conserver des données;
- des droits des citoyens, en général, et en particulier, lorsque ces derniers recherchent des preuves dans le cadre de la défense de leurs droits;

- de la recherche historique (en tenant compte des données selon lesquelles on pourrait voir la façon dont le BVD agissait pour récolter les données sur les personnes).

La deuxième Chambre du Parlement qui exerce le contrôle a posteriori des services de renseignements a été très active lors de l'élaboration de la liste des documents du BVD à détruire.

Aux Pays-Bas, une procédure est prévue pour une personne qui s'estime traitée de façon injustifiée et inconvenante par le BVD. Sur la base de la loi relative à la publicité de l'Administration, cette personne peut demander de prendre connaissance des documents établis à son sujet. En cas de refus de sa demande d'information, la personne peut interjeter appel auprès d'un juge administratif.

Cette personne, se disant traitée de façon injustifiée par le BVD, peut aussi avoir recours à l'ombudsman national.

Enfin, des plaintes peuvent toujours être adressées à la Commission pour les services de renseignements et de sécurité.

Cette Commission exerce le contrôle sur le tri et la destruction de documents. Elle est l'organe de contrôle de la deuxième Chambre du Parlement pour les services de renseignements et de sécurité néerlandais.

Au sein de cette Commission, il a été décidé que le contrôle du tri et de la destruction de documents serait effectué par trois personnes qui travaillent sur ordre de mission et sous la responsabilité de la Commission.

Il s'agit d'une opération d'envergure qui comprend de multiples aspects. De nombreuses questions vont surgir. C'est pourquoi la Commission a attaché du prix aux avis de personnes qui dans la pratique ont acquis de l'expérience, comme par exemple : un ancien membre de la Chambre, un ancien secrétaire général et un ancien ministre de la Justice/Procureur général.

Avant la destruction, un certain laps de temps s'écoulera après que les données à caractère personnel pouvant être détruites auront été déterminées.

Après la sélection des données considérées comme pouvant être détruites, la destruction effective aura lieu après une dernière vérification.

A cette occasion, l'évaluation de la procédure de sélection même, la manipulation de la liste de sélection, les instructions rédigées à cet effet et la méthode utilisée seront réexaminées.

Aux Pays-Bas, un projet de liste de destruction pour le "*Militaire Inlichtingendienst*" (MID) est également en cours d'élaboration.

La destruction prévue de ces dossiers est un travail de longue haleine qui a été préparé soigneusement.

6. CONSTATATIONS GÉNÉRALES

6.1. En ce qui concerne la Sûreté de l'Etat

- a. Les critères de sélection des dossiers individuels ont été rédigés après consultation des Archives générales du Royaume. Les remarques formulées par ce service ont été prises en considération. A l'avenir, on tiendra également compte des recommandations de la Commission

de la protection de la vie privée. Ces critères de sélection ont été approuvés par le ministre de la Justice.

- b. Le responsable du service "*archivage*" doit veiller à ce que la sélection et la destruction des données soient effectuées en respectant les lois et règlements en vigueur et en fonction des critères détaillés de sélection.
- c. Une distinction précise a été faite entre d'une part la sélection des données qui peut être prise sur la base des critères de sélection approuvés et d'autre part, la destruction des données sélectionnées qui peut se faire en deuxième phase.
En fixant les critères de sélection, on a tenu compte du fait que certaines données doivent être conservées en raison de leur valeur historique. Certains dossiers, bien qu'ils soient considérés comme devant être détruits, seront, après vérification par sondage, transmis aux Archives générales du Royaume, pour permettre l'étude de la politique des services de renseignements lors de la collecte de données à caractère personnel.
Cette méthode permettra au Comité d'effectuer un contrôle, a posteriori, des méthodes de travail des services de renseignements.
- d. Le transfert des dossiers aux Archives générales du Royaume aura lieu après que les modalités de transfert auront été fixées par l'Archiviste général du Royaume et le ministre de la Justice.
- e. La sélection sera dans la mesure du possible effectuée par du personnel expérimenté.
- f. A l'avenir, les dossiers individuels feront l'objet d'une nouvelle étude, si pendant dix ans, ils n'ont pas été consultés.

6.2. En ce qui concerne le SGR

- a. Au SGR/S, des critères ont été élaborés en vue de la destruction des dossiers, ces critères sont entrés en vigueur le 1er octobre 1995.
Vu le manque de personnel, peu de choses a été réalisé à ce jour. Actuellement, le SGR n'a pas pu engager de personnel supplémentaire en vue de la sélection et de la destruction des dossiers.
Les critères fixés n'ont pas été soumis à l'approbation du ministre de la Défense nationale. Ce dernier n'a jamais donné de directives à ce propos.
Le Comité a eu connaissance de ces critères le 26 avril 1996 après l'envoi, le 29 mars 1996, d'une demande écrite au ministre de la Défense nationale.
- b. La politique actuelle de la destruction de dossiers ne prévoit pas d'en prélever quelques-uns au hasard, de façon à pouvoir en disposer pour l'étude de la gestion des services de renseignements en matière de collecte des données à caractère personnel.
En agissant de la sorte, on exclut un contrôle a posteriori du Comité.
- c. Le SGR procède non seulement au nettoyage des dossiers individuels, mais aussi à celui des dossiers des groupements suivis.
- d. Les Archives générales du Royaume et la Commission de la protection de la vie privée n'ont jamais été consultées. Le 8 août 1996, le chef du SGR a transmis au Comité une note dont il ressort que le SGR a invité la Commission de la protection de la Vie privée aux fins de procéder aux vérifications concernant l'application de l'article 13 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Cette initiative a été prise malgré le fait que l'arrêté royal relatif aux modalités d'application de l'article 13 de cette loi n'a pas encore été pris.
A la suite de sa visite au SGR, la Commission de la protection de la Vie privée lui a remis une

note reprenant des constatations et des recommandations. Cette note donne des conseils sur les opérations de sélection et de destruction de documents par le SGR.

- e. Les remarques que le Comité a formulées dans son rapport de 1995 ont été prises en considération par le SGR : en ce qui concerne le budget, les pièces comptables sont conservées conformément à l'arrêté royal du 25 novembre 1952.

6.3. En ce qui concerne les deux services de renseignements

La Sûreté de l'Etat et le SGR appliquent tous deux les principes suivants :

- a. en cas de doute, à propos du maintien ou de la destruction des données, on optera pour la conservation du dossier ;
- b. la sélection des dossiers doit être effectuée par un personnel expérimenté qui a les capacités de discernement satisfaisantes et une bonne connaissance de la matière.

7. RECOMMANDATIONS

- a. Le Comité regrette que les deux services de renseignements ne se soient pas consultés afin de fixer conjointement les critères de sélection en vue de mener une politique commune de destruction des dossiers.
- b. En ce qui concerne le SGR, le Comité est d'avis que :
 - les critères de sélection doivent être approuvés préalablement par le ministre de la Défense nationale en raison de sa responsabilité politique ;
 - le Comité recommande de prélever au hasard un certain nombre de dossiers et de les conserver pour permettre la vérification de la gestion du service en ce qui concerne la collecte des données à caractère personnel.
Cette procédure vise à permettre éventuellement au Comité d'effectuer un contrôle a posteriori ;
 - les Archives générales du Royaume doivent être consultées avant la destruction des dossiers (loi du 24 juin 1955 relative aux archives et arrêté royal du 12 décembre 1957).
- c. Le Comité propose que, dans la mesure du possible, les deux services se mettent d'accord sur une façon de travailler en trois phases, c'est-à-dire :
 - d'abord procéder à la sélection ;
 - conserver durant un certain temps les dossiers sélectionnés pour évaluer entre autres les critères de sélection;
 - procéder à la destruction effective.
- d. Après chaque phase menant à la destruction de documents, il serait souhaitable que les services de renseignements fassent rapport au Comité pour lui permettre d'accomplir ses missions légales.

8. CONCLUSION

Le Comité constate que les deux services ont fait des efforts remarquables pour mettre sur pied une procédure relative à la sélection et la destruction des dossiers.

La Sûreté de l'Etat a porté spécialement son attention sur la manière de poser les jalons de la

politique des critères de sélection.

La méthode de travail de la Sûreté de l'Etat se rapproche de la procédure suivie aux Pays-Bas.

Le Comité espère qu'à l'avenir les deux services de renseignements se consulteront.

Le Comité attire l'attention du parlement sur le manque de moyens mis à la disposition du SGR comme cause des lacunes mises en évidence dans le présent rapport.

CHAPITRE 4 : RAPPORT DE L'ENQUÊTE DE CONTRÔLE SUR L'EFFICACITÉ ET LA COLLABORATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS À PROPOS DES ÉVÉNEMENTS AU RWANDA

AVANT-PROPOS

La manière dont cette enquête a été menée a provoqué au sein du Comité des divergences de vues entre ses membres.

Les membres Monsieur Decoux, Madame Cailloux et Monsieur Collignon estimant qu'ils n'ont plus été associés et tenus au courant de l'évolution de l'enquête après le 11 mai 1995, ont été amenés à exprimer un avis divergent tant sur le déroulement de l'enquête que sur les conclusions. Ces avis divergents figurent immédiatement après les conclusions et les recommandations formulées par la présidente Madame Paulus de Châtelet et le conseiller Vande Walle.

Ces derniers estiment quant à eux que la procédure a été menée conformément à la loi organique du 18 juillet 1991 sur le contrôle des services de police et de renseignements et au règlement d'ordre intérieur du Comité. Leur point de vue sur cette question est repris en annexe du présent rapport.

1. PROCÉDURE

Le 5 décembre 1994, le Comité a ouvert d'office une enquête de contrôle à propos de l'efficacité et de la collaboration des services de renseignements au sujet des événements dramatiques survenus au Rwanda.

Conformément aux articles 43 et 46 de la loi du 18 juillet 1991, le Comité a informé les ministres responsables et les présidents du Sénat et de la Chambre des représentants de l'ouverture de cette enquête le 9 décembre 1994.

A la même date, les deux membres du Comité chargé de ce dossier ont adressé au chef du Service d'enquêtes une apostille portant sur les objectifs déterminés par le Comité et sur les lignes directrices devant présider au déroulement de l'enquête.

2. INTRODUCTION

Le renseignement en théorie :

2.1. Généralités

Pour avoir une bonne compréhension de la technique du renseignement, il est important de définir ce qu'est une information par rapport à un renseignement.

L'information est un élément de connaissance susceptible d'être codé pour être conservé, traité ou communiqué.

Le renseignement est un ensemble des connaissances de tous ordres sur un adversaire potentiel, utiles aux pouvoirs publics et au commandement militaire.
En d'autres termes, le renseignement est une information traitée.

2.2. Comment fonctionne le cycle du renseignement ?

La direction de la recherche.

Ce rôle appartient aux autorités politiques et militaires ainsi qu'aux chefs des services de renseignements.

Le responsable du service de renseignements définit ses besoins.

L'équipe d'analystes prépare un programme de recherche tenant compte :

- des besoins du chef;
- des changements de situation éventuels;
- des ordres et directives des instances supérieures;
- des besoins du personnel des services de renseignements sur le terrain.

Afin de mener à bien cette première phase du renseignement, il est donc essentiel de définir les trois lignes directrices suivantes :

- la définition des informations essentielles à recueillir;
- l'établissement d'un programme de recherche;
- la rédaction et la transmission d'ordres et de demandes aux organes de recherche.

La recherche des informations

La collecte de toutes les sources ouvertes et fermées précède la centralisation de ces informations qui se fait au service d'analyse du service de renseignements.

Le traitement des informations

A ce niveau, les services procèdent à une critique d'opportunité des informations : pour qui est-ce intéressant ? Quel est le degré d'urgence ? On évalue, on interprète, on analyse et on établit la synthèse.

Dès cet instant, l'information devient du renseignement.

L'utilisation du renseignement

Les services diffusent le renseignement aux autorités concernées, qui l'exploitent, et aux membres de leur personnel qui doivent en avoir connaissance.

3. LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

3.1. La définition des objectifs du Comité

Le Comité a voulu :

- déterminer de quelle manière les services de renseignements nationaux (Sûreté de l'Etat et

SGR;

- ont suivi les événements au Rwanda depuis les accords d'Arusha ;
 - ont été consultés par les autorités nationales et internationales ;
 - ont informé ces autorités ;
 - ont collaboré entre eux et avec d'autres services de renseignements étrangers ;
 - ont réorienté leur organisation à la suite de ces événements;
- évaluer l'action des services de renseignements au cours de la crise rwandaise ainsi que l'influence de cette action dans les prises de décisions par les autorités responsables;
 - tenter d'en tirer des conclusions appropriées destinées à améliorer, si nécessaire, l'intervention des services de renseignements avant et pendant des situations de crise analogues à l'étranger, là où des intérêts belges sont en jeu.

3.2. Méthode

Pour procéder à l'enquête de contrôle, les rédacteurs de ce rapport et le Service d'enquêtes ont consulté la documentation des articles de presse parus depuis septembre 1993, des questions et réponses parlementaires, le compte-rendu donné par le Colonel adjoint du Général dirigeant le SGR, le texte de la conférence de presse donnée par le lieutenant général Berhin le 30 novembre 1994 sur le rapport de la commission d'enquête interne aux forces armées sur la mort des dix paracommandos à Kigali le 7 avril 1994, le compte-rendu de l'exposé donné par le commissaire de première classe de la Sûreté de l'Etat et celui donné par trois analystes de ce service de renseignements, les émissions télévisées sur le sujet et le livre de Colette Braeckman "*Rwanda, histoire d'un génocide*" (au jour de la rédaction du rapport).

Le Service d'enquêtes (parfois en présence de membres du Comité) a eu des entretiens ou a procédé à l'audition des personnes suivantes :

- les généraux Bastien, Georis et Verschoore, les colonels Vincent, Leroy et Marchal, le lieutenant Decuyper, le major Podevijn, le lieutenant Nees, un commissaire de première classe et un inspecteur principal de première classe du SGR ainsi que d'un contractuel attaché à la section IH du SGR;
- l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat, le commissaire en chef, trois des analystes, un commissaire de première classe et deux commissaires principaux
- d'autres personnes et personnalités telles que le procureur de la République rwandaise Sansuera, Mme Rika Debacker, le député Hugo Vandijnderen, le sénateur Claude Bougard, qui accompagnaient le Ministre Delcroix au Rwanda en mars 1994, l'aumônier Quertemont et le colonel Pettiaux attaché militaire à Kinsasha, actuellement à la retraite.

Le Service d'enquêtes a en outre pris connaissance des dix-huit fardes contenant les informations et les renseignements rassemblés par le SGR et de certaines notes de la Sûreté de l'Etat.

3.3. Les faits

La population du Rwanda qui compte 8,2 millions d'habitants, se compose de trois groupes ethniques : les Bahutus (Bantous) qui forme 85 % de la population, les Batutsis (Nilotiques), qui forme 14% de la population et les Batwas (Pygmées), 1% de la population.

Les principaux partenaires commerciaux du Rwanda sont, pour l'exportation la France, la Belgique et l'Italie et, pour l'importation, les Etats-unis, la Belgique, la France, le Kenya et le Japon.

Seuls les Hutus et les Tutsis sont organisés sur le plan politique.

Les Hutus ont créé divers partis dénommés :

- Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement (MRND), ancien parti unique, dont est issu le Président Habyarimana;
- Interahamwe : jeunesse du MRND, bras armé de ce mouvement;
- Parmehutu : Mouvement pour l'émancipation des Bahutus;
- CDR : Coalition pour la défense de la République autre groupe-extrémiste hutu.

Les Hutus diffusaient leur propagande par le biais de radio RTLM ("*Radio Mille Collines*") et par un journal qui était publié sporadiquement, dénommé "*Kangura*". Ce journal avait annoncé la mort du président Habyarimana quinze jours avant l'attentat, comme il l'avait fait pour d'autres événements.

En 1985, le Front patriotique rwandais (FPR) se composait en majorité de Tutsis et de Hutus modérés. Il disposait d'organe de propagande, comme le journal "*Le Flambeau*", la radio "*Muhaburo*" et de l'éditorial "*Impuruza*".

Ce mouvement était dénommé "*Intego*" à Paris, "*Impuruza*" en Californie (Etats-Unis) et "*Inkotanyi*" (les invaincus) en Ouganda.

Les discours tenus par les Tutsis sont différents suivant les personnes à qui ils s'adressent. A l'Occident, ils prétendent tout mettre en oeuvre pour installer une démocratie au Rwanda. Entre eux, ils parlent de vengeance vis-à-vis des Belges qu'ils considèrent comme responsables de leur exil en Ouganda en 1959.

Telle était la situation portée à la connaissance des autorités politiques et militaires par les services de renseignements en 1990.

En 1990, l'éditorial "*Impuruza*" publiée en langue kinyarwandaise un appel à l'assassinat des Belges vivant au Rwanda.

Le 1er octobre 1990 a lieu la première offensive armée du FPR venant d'Ouganda.

La Belgique ne livre pas les armes commandées et payées par le gouvernement rwandais. Les milieux hutus sont choqués par cette attitude des Belges et en concluent que la Belgique soutient le FPR.

Les Français, quant à eux, continuent à soutenir l'armée rwandaise (forces armées rwandaises: FAR) et les aident dans leur résistance contre l'offensive du FPR. Ils ont laissé sur place une compagnie (200 hommes). Ils appuient, en 1992, les FAR contre le FPR lors de l'opération Byumba (cette opération concerne une attaque du FPR sur la ville de Byumba, située au nord du Rwanda).

Les Français installent également un détachement de 50 instructeurs pour assurer la formation des FAR.

Les autorités politiques et militaires ont été tenues au courant de cette évolution de la situation par les services de renseignements.

Le 29 mars 1991, un accord de cessez-le-feu est signé à Kinshasa lors d'un sommet présidé par le président Mobutu.

Durant les années 1991 et 1992, la Sûreté de l'Etat et le SGR envoient au gouvernement belge des notes sur l'évolution politique au Rwanda relatives notamment aux objectifs, programme et priorités d'action d'un parti de l'opposition, le programme du Mouvement républicain pour la démocratie et le développement (MRDD) et sur les activités du FPR.

La Coalition pour la défense de la République (CDR) est créée en 1992 par des extrémistes hutus originaires du nord du Rwanda dans la région de Ruhengeri. Ceux-ci sont majoritaires dans l'armée rwandaise. La CDR dénigre les Belges dans sa propagande en affirmant que ceux-ci soutiennent les Tutsis.

La CDR fonde "*Radio Mille Collines*" le 8 avril 1993, engage Ruggiu, un Belge vivant en Belgique à l'époque. En août 1993, Ruggiu commence à diffuser sur les ondes une propagande anti-belge et subversive. Les services de renseignements ont recueilli à ce propos des informations ponctuelles avant le 6 avril 1994. Ces informations ont fait l'objet d'une synthèse adressée au gouvernement belge le 15 avril 1994, soit très peu de temps après la survenance de la crise rwandaise.

En février 1993, deux membres de la délégation diplomatique belge à Kigali sont menacés.

Le 4 août 1993, les accords d'Arusha (Tanzanie) sont signés. La délégation du gouvernement rwandais et les représentants du FPR conviennent de se partager le pouvoir, aussi bien au sein du gouvernement qu'à l'Assemblée nationale.

Pour les Occidentaux, ces accords constituent une solution acceptable du processus de paix. Certains Hutus, dont certains font partie de l'entourage du président Habyarimana, s'opposent à la réalisation de ce plan de paix.

Les services de renseignements en font part au gouvernement belge.

D'après deux personnes interviewées par le Comité, aucun africain ne se sent lié à un accord avec des Européens, sauf s'il y trouve un intérêt.

En août 1993, le général Dallaire arrive au Rwanda. Il a pour mission de préparer la mise en place de la MINUAR. Il dispose de 80 hommes.

Le 5 octobre 1993, la résolution 872 est votée à l'ONU. Elle crée la Mission des Nations Unies d'assistance au Rwanda (MINUAR).

Fin 1993, ce général est désigné commandant de la MINUAR. Il est canadien d'expression anglaise et s'installe au stade Amahoro à Kigali. La langue employée dans le cadre des missions de l'ONU est l'anglais.

Pour appuyer sa logistique, il fait appel à des Rwandais connaissant l'anglais et qui font partie du FPR. Les Hutus en déduisent que la MINUAR a choisi le parti du FPR. Cet élément d'appréciation n'a pas été porté à la connaissance des services de renseignements, les militaires sur place à l'époque l'ignoraient.

Le 18 novembre 1993, le détachement des para-commandos belges arrive à Kigali sous le commandement du colonel Leroy (400 hommes).

Le 4 décembre 1993, le colonel Marchal arrive à Kigali avec dix officiers et deux sous-officiers. Il travaillera sous les ordres du général Dallaire.

Le colonel Marchal s'est très vite rendu compte que la situation était explosive. La MINUAR ne dispose pas de service de renseignements. Le colonel Marchal s'en plaint au général Dallaire. Ce dernier s'adresse à New York. Un refus est opposé au général Dallaire : la MINUAR est une mission

de "peace-keeping". La présence de services de renseignements constitue un des éléments d'une opération offensive.

Le colonel Marchal s'adresse alors à Bruxelles. Il reçoit 30.000 BEF, de quoi payer durant six mois cinq informateurs qu'il recrute via le lieutenant Nees (S2). Le petit réseau d'informations traduit les journaux locaux et écoute "Radio Mille Collines". Des rapports sont envoyés en Belgique et au général Dallaire. Personne dans cette équipe n'a de formation d'analyste.

La première mission de la MINUAR est d'appliquer la première phase des accords d'Arusha.

L'opération "CLEAN CORRIDOR" déclenchée le 28 décembre 1993 est menée par la MINUAR sous le commandement du colonel Marchal. Elle consiste à faire rentrer un bataillon du FPR dans Kigali, sous escorte des para-commandos belges, pour installer le FPR au Centre national de développement (CDN), c'est-à-dire le Parlement rwandais.

"Radio Mille Collines" émet à cette occasion des commentaires peu agréables à l'égard du général Dallaire.

Le comportement de certains para-commandos belges est stigmatisé par "Radio Mille Collines". Ruggiu utilise le moindre incident pour exciter le penchant anti-belge de la population rwandaise. Le major Podevijn envoyé par le SGR à Kigali le 4 décembre 1993, a transmis à Bruxelles ces informations; celles-ci ont été repercutées par le SGR aux autorités politiques et militaires.

En cours d'enquête, les deux membres chargés de l'enquête ont appris que des informations précises ont été données aux autorités politiques et militaires sur la préparation des massacres des Tutsis.

En février 1994, le ministre Claes se rend au Rwanda. A la fin de son séjour, il est reconduit en voiture blindée. Il connaît la situation. Des incidents étaient survenus le 11 février au cours desquels plusieurs personnes sont mortes. Le 21 février, le ministre des Travaux publics M. Gatabazi est assassiné. Le 22 février, le président de la CDR, M. Buyana, est assassiné. La situation est très tendue les 23, 24 et 25 février à Kigali. Le ministre Delcroix se rend au Rwanda du 10 au 13 mars 1994.

A partir de la mi-janvier, le colonel Marchal demande au chef de l'Etat-major des forces armées belges des instructions quant au statut des militaires belges au Rwanda si une crise devait survenir. Il demande qu'on lui envoie des munitions. Malgré plusieurs rappels, aucune réponse ne lui fut donnée, et-il déclaré au Comité. Le colonel Marchal a un entretien avec l'ambassadeur de Belgique à Kigali, M. Swinnen. Il lui parle de la préparation des massacres des Tutsis par les extrémistes hutus. Il lui fait part de ses inquiétudes.

Le 6 avril 1994 à 16 heures 30, les magasins de Kigali sont invités à fermer leurs portes à la demande des militaires de la garde présidentielle. Tant le SGR que la Sûreté de l'Etat n'apprendront cet indice de la survenance d'un événement imminent que bien après le début du génocide.

Le même jour, vers 20 heures, l'attentat est perpétré sur l'avion transportant notamment le président du Rwanda et le président du Burundi.

Certains éléments de l'avion présidentiel ont été transportés en France pour analyse. Ni les deux membres chargés de l'enquête, ni le Service d'enquêtes n'ont pas connaissance du résultat des analyses.

Dans la nuit du 6 au 7 avril, une réunion de crise a lieu. Elle réunit l'Etat-major de la MINUAR, le chef de l'Etat-major de la gendarmerie rwandaise et M. Bagasora notamment. Durant cette réunion, M. Bagasora s'absente pendant environ deux heures. Le colonel Marchal pense que M. Bagasora

a profité de ce laps de temps pour déclencher le début du génocide.

Un jour plus tard, les dix para-commandos belges sont assassinés.

Le Premier ministre du Rwanda et le président de la Cour constitutionnelle sont assassinés le même jour.

Le 9 avril 1994 débute un génocide tel que le monde n'en a plus connu depuis la Seconde Guerre mondiale. Ce génocide a commencé par l'élimination des principaux responsables dans les milieux politiques du pays afin de créer un vide de pouvoir constitutionnel.

Mille hommes furent envoyés d'Europe pour procéder à l'évacuation des ressortissants belges. D'après le colonel Marchal, deux mille militaires sont prêts à intervenir pour pacifier le Rwanda.

Le 12 avril 1994, la Sûreté de l'Etat établit un rapport fournissant quelques informations au sujet des circonstances de l'assassinat des dix para-commandos ainsi que des réactions de la communauté rwandaise. Cette note est restée à l'état de note interne. Elle n'a pas été envoyée aux autorités politiques.

Il ressort de la lecture des notes manuscrites relevées sur ce rapport que des contacts ont été pris par les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat avec le SGR.

Une autre note du 15 avril concerne le même problème.

Le 22 avril 1994, le SGR reçoit une information. Elle concerne les circonstances dans lesquelles l'attentat contre les présidents du Rwanda et du Burundi a été préparé. Elle signale en outre un attentat en préparation en Afrique pour le 24 avril 1994. Cette information est transmise par le SGR à la Sûreté de l'Etat, au ministère de la Défense nationale, au chef de l'Etat-major des forces armées belges, au chef de la Maison militaire du Roi et au ministre des Affaires étrangères.

Aucun des services n'a traité cette information en 1994. Le SGR estime qu'elle relève de la compétence de la Sûreté de l'Etat. L'information, d'après l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat, n'est pas parvenue au commissaire de première classe en charge de l'Afrique centrale.

En juillet 1995, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat met en cause le mode de transmission de ce document choisi par le SGR.

Le 3 août 1995, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat écrit :

"Cependant, il paraît maintenant que le document est effectivement arrivé "à la Sûreté de l'Etat", mais, comme je l'ai également déjà signalé, entre les mains d'un spécialiste de l'Europe centrale et orientale et non de ceux chargés de la problématique africaine. Toutefois, à la lecture des déclarations de Monsieur X et de Monsieur Y, force est de constater qu'il est impossible de déterminer ce qu'est devenu ce document ultérieurement."

L'information sera traitée par les deux services en juillet 1995.

La recherche et l'analyse effectuées par le SGR n'excluent pas la possibilité de la véracité de certains éléments de cette information. Le seul scénario réellement envisagé implique l'entourage du président défunt dans l'attentat commis le 6 avril 1994.

La Sûreté de l'Etat conclut à la non crédibilité de cette information en août 1995.

Dans son analyse du 7 juillet 1995, la Sûreté de l'Etat prétend que des missiles ne peuvent être cachés dans une maison. Il faut savoir qu'un lance-missiles a une longueur de deux mètres et que les obus ont un diamètre de neuf centimètres.

4. La façon dont les services de renseignements ont suivi les événements du Rwanda

4.1. La direction de la recherche

En ce qui concerne le SGR

- missions

A partir de la crise d'avril 1994, des instructions sont données pour suivre les événements 24 heures sur 24. Toutes les informations, soit brutes soit après analyse, sont transmises aux autorités politiques et militaires et en premier lieu au centre d'opération sous le commandement de l'Etat-major des forces armées belges.

Le chef du bureau B3-Rwanda, en collaboration étroite avec le bureau des forces aériennes a fourni des informations tant tactiques que stratégiques aux autorités en charge de la conduite des opérations tant au niveau politique qu'au niveau militaire.

- personnel

Le personnel chargé de suivre la situation au Rwanda se composait en période calme de trois officiers et d'un contractuel, et en période de crise de 18 officiers et 2 civils afin de permettre la poursuite des activités 24 heures sur 24.

En ce qui concerne la Sûreté de l'Etat

- missions

Dans les documents qu'il a consultés à la Sûreté de l'Etat, le Service d'enquêtes n'a trouvé aucune trace d'une mission qui aurait été donnée au personnel en charge de ce secteur ni avant ni après la crise d'avril 1994.

- personnel

La brigade A3 placée sous la direction d'un commissaire de première classe avait sous ses ordres huit collaborateurs aussi bien en période de crise qu'en période d'affaires courantes. Tous s'occupaient d'autres missions en même temps, la brigade A3 ayant compétence pour d'autres pays. D'autre part, la crise rwandaise n'a pas été considérée, comme étant de nature à mettre en danger la sécurité intérieure de la Belgique, ce qui est le mandat de ce service.

4.2. La recherche de l'information

En ce qui concerne le SGR

- Les sources

Le SGR a utilisé les sources ouvertes habituelles dont il disposait, telles que les journaux, les périodiques, les médias audiovisuels, les publications spécialisées, etc... .

Les sources humaines relevant de la compétence de la section "*Humint*" ont également fourni des informations. Toutefois, le nombre de ces informations a diminué à partir du 7 avril 1994.

Ce fait est dû à la rupture des communications téléphoniques et au fait que les informateurs ont soit pris la fuite, soit se sont cachés.

- *Présence sur le terrain*

Le bataillon des para-commandos à Kigali (KIBAT)

Les troupes belges agissant dans le cadre de la Mission des Nations Unies d'assistance au Rwanda (MINUAR) étaient sous le commandement du général Dallaire.

Il ne s'agit pas d'une opération militaire classique. Il n'existe pas de section "*Intelligence*" à l'ONU, même si un "Information Officer" est signalé dans l'organigramme du QG Force.

Les conclusions du lieutenant-général Berhin, chef d'Etat-major de la force terrestre, en ce qui concerne l'enquête sur l'assassinat des dix para-commandos mentionnent : "*Les commandements à tout niveau ont été surpris par l'évolution dramatique des événements dès le 6 avril 94. Si de nombreux indices et informations ponctuelles étaient disponibles, aucune analyse approfondie de ceux-ci n'a pu être faite par manque d'une cellule de renseignements adéquate dans les Etats-majors ONU.*"

L'absence de possibilité d'analyse des informations recueillies a été confirmée au Comité notamment par le colonel Marchal. Par contre, les informations dont ce dernier disposait permettaient de pressentir la préparation de massacres à grande échelle.

Avant leur départ au Rwanda en novembre 1993, les paras furent briefés sur la situation politique et militaire de 1990, situation qui avait pourtant évolué en trois ans.

La délégation Belge conduite en mars 1994 par le ministre Delcroix et dont le sénateur Bougard et le député Vandierden faisaient partie n'a pas non plus été mise au courant du climat anti-belge qui régnait dans une partie de la population sauf en ce qui concerne le ministre Delcroix. Mme R. Debacker en avait eu connaissance mais en minimisait l'importance.

Le besoin d'un réseau de renseignements s'est immédiatement fait sentir. Le colonel Leroy, commandant du secteur Kigali, a demandé l'autorisation à sa hiérarchie de mettre sur pied un petit réseau de renseignements, afin de remplir sa mission comme il convient. Un officier S2 a été chargé de cette mission.

D'après le colonel Marchal, les services de renseignements français et américains étaient aussi sur le terrain. Il n'a jamais eu de contacts avec ceux-ci.

En Belgique

Le besoin de renseignements était essentiel. C'est la raison pour laquelle un officier de liaison, le major Podevijn, a été envoyé de manière officieuse de Belgique au Rwanda le 4 décembre 1993.

En ce qui concerne la Sûreté de l'Etat

- *Les sources*

La Sûreté de l'Etat a collecté les informations grâce aux sources ouvertes, similaires à celles du SGR.

La Sûreté de l'Etat a également fait appel à des informateurs occasionnels, aux informateurs répertoriés centraux et aux services de renseignements étrangers "amis".

Les informations reçues n'ont pas été nombreuses; certaines d'entre elles n'ont pas été vérifiées et d'autres n'ont pas été traitées. Le commissaire de première classe a déclaré avoir été pris au dépourvu par l'attentat commis sur les présidents du Rwanda et du Burundi ainsi que par

l'assassinat des dix para-commandos belges. Il procédait seul à l'évaluation des informations.

Certains indices et informations, même importants, n'ont pas été transmis aux analystes. Il s'agit par exemple des signes qui laissaient prévoir un danger pour la population belge résidant au Rwanda, qui signalent l'influence que l'épouse du président Habyarimana et les militaires avaient sur le chef de l'Etat rwandais et de l'information concernant les circonstances de l'assassinat de ce président et du président du Burundi reçue le 22 avril 1994.

- Présence sur le terrain

La Sûreté de l'Etat ne dispose pas d'agents résidant en Afrique Centrale. Son champ d'activités se limite à la Belgique.

La Sûreté de l'Etat a notamment suivi les activités du bureau du FPR à Bruxelles et les étudiants rwandais en Belgique. La Sûreté de l'Etat n'a pas eu connaissance de l'article du journal "Kangura" qui avait annoncé la mort du président Habyarimana quinze jours à l'avance.

- Echange d'informations entre le SGR et la Sûreté de l'Etat.

A la lecture des documents que les services de renseignements ont communiqués au Comité, il apparaît que la Sûreté de l'Etat a transmis au SGR toutes les informations dont elle disposait sur le Rwanda. L'inverse n'a été que sporadique.

4.3. L'analyse des informations récoltées

En ce qui concerne le SGR

Avant le 7 avril 1994, aucune analyse n'a été réalisée sur le terrain pour évaluer les informations collectées par le petit réseau mis en place à la demande du colonel Marchal et du colonel Leroy. L'analyse des informations a été réalisée par le bureau B3, 24 heures sur 24 après le 7 avril 1994.

En ce qui concerne la Sûreté de l'Etat

Un seul analyste s'occupait de l'Afrique centrale avant le 7 avril 1994. Dès l'apparition de la crise, une équipe de trois analystes est mise sur pied.

Chacun des membres de cette équipe s'occupe aussi d'analyser des informations concernant d'autres parties du monde.

Collaboration et coordination des activités des services de renseignements

Deux membres constatent une certaine collaboration entre les services de renseignements. Ils constatent cependant qu'il n'existe pas de contacts réguliers entre les analystes de la Sûreté de l'Etat et ceux du SGR.

Malgré l'insistance de ces membres du Comité, aucun élément ne leur a été apporté par les services de renseignements indiquant que des réunions de coordination de leurs activités auraient eu lieu.

4.4. Diffusion du renseignement

En ce qui concerne le SGR

Le SGR a transmis les informations et le renseignement :

- au chef de la Maison Militaire du Roi ;
- au chef de l'Etat-major des forces armées(JS'Général Charlier);
- à la division opération (centre opérationnel);
- à la brigade des para-commandos;
- au 15ème Wing de la force aérienne ;
- à la Sûreté de l'Etat comme décrit ci-dessus;

En ce qui concerne la Sûreté de l'Etat

La Sûreté de l'Etat a transmis le renseignement au :

- chef de cabinet du Roi;
- Premier ministre;
- ministre de la Justice;
- ministre des Affaires étrangères;
- SGR;

et dans certains cas au ministre de l'Intérieur et aux magistrats nationaux.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Deux membres du Comité (Madame Paulus de Châtelet et Monsieur Vande Walle) concluent et font les recommandations suivantes :

A leur connaissance les responsables des services de renseignements n'ont pas reçu et n'ont pas donné d'instruction aux services chargés de la collecte des informations, ni établi un programme de recherche.

Ils regrettent qu'avant leur départ au RWANDA les para-commandos n'aient été informés que de la situation de 1990 sans tenir compte de l'évolution politique et militaire du pays qui avait changé notamment avant et après les accords d'Arusha.

Ils constatent qu'heureusement un réseau de renseignement militaire, même petit, a été mis en place au RWANDA peu après l'arrivée des para-commandos belges à Kigali sous le commandement du Colonel Leroy.

Ils estiment que la section IH du SGR manque de personnel en temps normal compte tenu de l'importance des intérêts belges en Afrique centrale.

Trois officiers et un contractuel s'occupent de la problématique de l'Afrique en même temps que les autres zones prioritaires du monde.

Ils estiment aussi que le personnel de la Sûreté de l'Etat est également insuffisant car il doit s'occuper en même temps de plusieurs régions du monde et ou de plusieurs sujets.

Ils déplorent que le SGR n'ait pas transmis systématiquement à la Sûreté de l'Etat toutes les informations et tout le renseignement dont il disposait.

Ils déplorent qu'une information importante et sensible, intéressant la politique belge à l'étranger, n'ait pas été traitée par les services de renseignements dès qu'ils en ont eu connaissance. Il semble qu'aucun des services de renseignements ne s'est senti concerné par cette information en

1994. Les services de renseignements n'auraient pas reçu de demande de la part des autorités politiques visant à traiter cette information.

Ils regrettent vivement que les analystes des deux services de renseignements ne se rencontrent pas de façon régulière et systématique en période calme et en période de crise.

Ils regrettent également le manque total de coordination des activités des deux services de renseignements dans ce dossier. Ils ignorent si des instructions ont été données en ce sens par les autorités politiques.

Ils constatent en outre qu'une appréciation erronée a été portée à la connaissance du chef du cabinet du Roi et du gouvernement par la Sûreté de l'Etat.

Ils constatent un dysfonctionnement au sein de la Sûreté de l'Etat dans la manière dont les informations sont traitées.

Ils constatent que le SGR et la Sûreté de l'Etat n'ont pas transmis au Comité toutes les informations dont ils disposaient et qui étaient indispensables à l'accomplissement de ses missions définies par la loi du 18 juillet 1991.

Les autorités politiques et militaires ont été prévenues du climat anti-belge et de la préparation des massacres soit par le SGR soit par les forces armées belges se trouvant sur place à l'occasion de la mission MINUAR.

Ils estiment que tout détachement des forces armées belges envoyé à l'étranger doit être appuyé par un élément national de renseignement.

AVIS DIVERGEANT DE DEUX MEMBRES SUR LA PARTIE DU RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS SE RAPPORTANT A L'ENQUÊTE DE CONTRÔLE SUR LE RWANDA

Au cours de la réunion du 5 décembre 1994, le Comité a décidé à l'unanimité, d'ouvrir d'office une enquête de contrôle sur l'efficacité et la collaboration des services de renseignement dans le cadre des événements du Rwanda.

La présidente du Comité, Madame Paulus de Châtelet et M. Vande Walle ont été désignés pour suivre cette enquête de contrôle avec obligation de faire régulièrement rapport au Comité; ceci conformément aux articles 32 et 33 de la loi du 18 juillet 1991 et de l'article 46 - 1 et 4e alinéas - du Règlement d'ordre intérieur.

Au cours de la réunion du Comité du 8 décembre 1994, il a été décidé qu'une série de questions seraient posées, tant au SGR qu'à la Sûreté de l'Etat et que les documents leurs seraient demandés.

Une apostille rédigée dans ce sens serait adressée au chef du Service d'enquêtes.

Le 5 janvier 1995, le Comité a répété une nouvelle fois :

"que c'était en premier lieu les membres (du Comité) chargés du suivi de l'enquête, de tenir régulièrement le Comité au courant".

Au cours de la réunion du 7 février 1995, il a été établi que le service d'enquêtes n'avait encore reçu aucun questionnaire.

La présidente a suggéré qu'il y a d'abord lieu de vérifier quelles informations ont été transmises aux divers cabinets concernés et de quelles informations disposeraient la Sûreté de l'Etat et le SGR. Le chef du Service d'enquêtes a, à cet effet, pris contact avec le Cabinet du ministère de la Défense nationale.

La présidente a estimé qu'il était fondamental que les questions adressées aux services de renseignements soient préalablement approuvées par le Comité. C'est ainsi que chacun a pu exprimer son idée et qu'il a été possible que certaines questions qui pourraient nuire au Comité ne soient pas posées.

Le 8 mars 1995, le chef du Service d'enquêtes adjoint a fait au Comité un rapport sommaire sur l'état de l'enquête sur le Rwanda. Il est apparu que le SGR possédait différents classeurs contenant des informations sur le Rwanda et que ces documents devaient être vérifiés par le Service d'enquêtes. Le chef du Service d'enquêtes adjoint a demandé que les missions du Service d'enquêtes soient plus clairement décrites.

Le 14 mars 1995 a été examinée la discussion avec le chef du Service d'enquêtes adjoint. Le Comité a estimé ne pas être favorable à une saisie des classeurs du SGR et de laisser au service d'enquêtes, le temps d'examiner les données.

La présidente et M. Vande Walle ont été chargés d'examiner cette enquête avec le chef du Service d'enquêtes adjoint.

Au cours de la réunion du 17 mars 1995, le Comité a été informé que la présidente et M. Vande Walle avaient eu un entretien avec le chef du Service d'enquêtes adjoint et un enquêteur.

La présidente avait demandé que les classeurs du SGR soient remis sans être saisis.

Il a également été demandé à Monsieur l'Auditeur général de pouvoir prendre connaissance de l'enquête sur l'assassinat des dix paras.

Le chef du Service d'enquêtes adjoint proposa une série de questions à insérer dans l'apostille pour le service d'enquêtes.

L'ensemble des membres du Comité ont été d'avis de ne pas charger le service d'enquêtes de poser des questions sur des données tactiques relevant du domaine militaire.

Le 29 mars 1995, le Comité a eu connaissance d'une note établie par le chef du Service d'enquêtes dans laquelle il est précisé que le service est en possession des classeurs du SGR sur le Rwanda.

Il propose également que le Comité aille rendre une visite de travail au SGR.

Dans ce but, il prendrait contact avec le Général Géoris, chef du SGR.

Le 10 avril 1995, il fut procédé avec le Comité à l'examen des enquêtes de contrôle en cours et, en ce qui concerne le Rwanda, le Comité apprit que le service d'enquêtes était en possession des 18 classeurs du SGR. Le service d'enquêtes avait appris certains éléments qui devaient encore être contrôlés. On n'en était qu'à la phase d'analyse et il n'était pas possible de fixer une date pour le texte devant figurer dans le rapport annuel d'activités.

Le 11 mai 1995, le Comité a estimé que l'Auditeur militaire devait être mis au courant qu'une enquête de contrôle sur le Rwanda avait été ouverte et qu'il ne s'agissait pas d'une enquête

judiciaire.

Après le 11 mai 1995, le Comité n'a plus été tenu au courant de l'évolution du dossier Rwanda.

Au cours de la réunion du 6 juillet 1995, un membre a demandé à la présidente ce qu'il en était au sujet de la visite qu'elle avait eu de plusieurs généraux et pour qu'elle raison elle était entrée en contact avec ceux-ci.

A cette question, la présidente a répondu comme suit :

“que, dans le cadre de l'enquête de contrôle sur le Rwanda elle disposait d'une “*information très sensible*” et, qu'elle s'était vue obligée de rencontrer plusieurs généraux de l'armée”.

Un membre du Comité demanda de pouvoir en savoir plus.

La présidente répondait qu'elle ne pouvait en dire plus car il s'agissait d'une “raison d'Etat”.

Elle ajouta que M. Vande Walle avait été mis au courant de même que le Président du Sénat qui lui avait donné raison (à quel sujet elle a mis le Président du Sénat au courant demeure une énigme pour le Comité).

Elle précise, enfin, qu'elle ne pourrait donner aucun renseignement complémentaire au Comité car elle avait une “méfiance” vis-à-vis de certains de ses membres, désignant MM. Decoux, Collignon et Mme Cailloux.

Mme Cailloux a prié la présidente de lui préciser en quoi consistait cette méfiance. Elle est demeurée sans réponse.

Au cours de la réunion du 18 juillet 1995, Mme Paulus de Châtelet a souhaité tout à coup faire part à l'ensemble du Comité de l'information sensible dont elle disposait.

Par lettre du 3 août 1995 émanant de l'Administrateur général de la Sûreté, nous avons appris qu'en date du 10 juillet 1995 un incident sérieux est survenu entre le dernier et la présidente.

On peut se poser la question si l'incident survenu le 10 juillet 1995 n'a pas influencé Mme Paulus de Châtelet dans sa décision de vouloir nous mettre au courant.

Les trois membres vis-à-vis desquels elle a fait part de sa méfiance n'ont pas voulu prendre connaissance de l'information étant donné que pendant plusieurs semaines, ils n'ont pas été tenus au courant de l'évolution de l'enquête.

Par ailleurs, Mme Paulus de Châtelet a interdit à certains membres du service d'enquêtes d'évoquer cette affaire avec les trois membres du comité concernés.

Le 20 juillet 1995, la présidente a répété qu'elle n'a pas révélé certaines informations à trois membres du Comité vu la méfiance qu'elle a toujours envers eux.

Elle a ajouté qu'elle avait été amenée à ordonner aux enquêteurs de conserver l'information secrète vis-à-vis des trois membres concernés.

Le 3 août 1995, les membres du Comité ont reçu de l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat une lettre circonstanciée se rapportant à la manière dont l'enquête sur le Rwanda avait été menée.

Dans cette lettre, l'Administrateur fait état d'avoir été invité le 5 juillet 1995, par la présidente, pour une entretien non formel. Au cours de cet entretien étaient présents le chef du Service d'enquêtes et un enquêteur.

La plupart des membres du Comité, n'ont pas été informés de cet entretien.

Comme cela est décrit dans la lettre précitée, l'Administrateur général a été entendu par la présidente en présence du chef du Service d'enquêtes et d'un enquêteur le 10 juillet 1995.

La présidente lui a alors donné connaissance d'un "P.V. administratif" établi après la réunion non formelle du 5 juillet 1995.

Selon l'Administrateur général, ce procès-verbal administratif refléterait, en partie, une version inexacte de l'entretien du 5 juillet 1995, ainsi que le chef du Service d'enquêtes le lui aurait confirmé.

Cet ensemble de points a également été caché au Comité.

Cette manière d'agir, l'établissement d'un P.V. plusieurs jours après un entretien avec une personne vont à l'encontre de toute règle de droit.

En ce qui nous concerne, il est inadmissible que dans le cadre d'une enquête de contrôle, des informations soient occultées et qu'il soit interdit au service d'enquêtes de mettre au courant certains membres du Comité de l'évolution de l'enquête de contrôle.

Pour cette raison, nous sommes incapable de prendre une décision objective concernant l'enquête de contrôle. L'attitude de la présidente et celle de M. Vande Walle est inacceptable pour nous membres du Comité. Cette manière d'agir va d'ailleurs complètement à l'encontre de la loi du 18 juillet 1991 et du Règlement d'ordre intérieur.

De toute façon, il n'entre pas dans nos intentions d'empêcher la publication du rapport concernant le Rwanda.

Nous ne désirons réellement pas porter la moindre responsabilité concernant le contenu du rapport étant donné la manière dont l'enquête a été menée.

Danielle Cailloux
conseiller

Raymond Decoux
vice-président

NOTE EXPRIMANT UN AVIS DIVERGENT SUR LA MANIÈRE DONT L'ENQUÊTE DE CONTRÔLE SUR LE RWANDA A ETE MENÉE

En ma qualité de membre effectif du Comité Permanent de Contrôle des Services de Renseignements, je ne puis avaliser la manière dont a été menée l'enquête de contrôle sur les événements survenus au Rwanda.

Je ne voudrais surtout pas que d'aucuns interprètent la présente note comme un déni de fonction ou comme une volonté de vouloir faire obstacle à la publication dans le rapport annuel d'activités des conclusions sur cette enquête. Mais, ayant prêté serment devant le Président de la plus haute instance du pays, je me vois forcé de formuler au sujet de cette enquête les plus expresses réserves; eu égard notamment aux points évoqués par l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat

dans sa lettre circonstanciée de 39 pages adressée le 3 août 1995 aux membres du Comité.

Je précise en outre que tous les points évoqués dans la note signée conjointement par mes deux collègues Cailloux et Decoux, et figurant dans le présent rapport, reflètent fidèlement la genèse de l'affaire et la manière dont les actes d'enquête ont été volontairement cachés ou tronqués à trois membres du Comité vis-à-vis desquels la présidente, Madame Paulus de Châtelet a exprimé sa "méfiance" au cours de la réunion plénière du 6 juillet 1995. J'ignore toujours à l'heure actuelle les raisons de cette méfiance.

Je déplore profondément la situation actuelle alors qu'il est manifeste que la confiance était en train de s'installer entre les services contrôlés et l'organe de contrôle mis en place par le Parlement.

Guy Collignon
conseiller

NOTE DES DEUX MEMBRES AYANT RÉDIGÉ LE RAPPORT DE L'ENQUÊTE DE CONTRÔLE SUR L'EFFICACITÉ ET LA COLLABORATION DES SERVICES CE RENSEIGNEMENTS A PROPOS DES ÉVÉNEMENTS AU RWANDA

1. L'enquête du Rwanda est une enquête de contrôle ouverte par le Comité d'initiative le 5 décembre 1994. Le Comité a confié à la présidente et à M. Vande Walle la mission de traiter cette enquête (article 46, alinea 4 du Règlement d'Ordre Intérieur).

Ce sont donc exclusivement M. Vande Walle et la présidente qui ont été investis de la mission de charger le chef du Service d'enquêtes de devoirs complémentaires dans le cadre de cette enquête. N'étant pas une enquête menée par tout le Comité, la collégialité n'était pas d'application dans le déroulement de l'enquête (article 32 de la loi organique du 18 juillet 1991 et 46 du Règlement d'Ordre Intérieur).

Les personnes désignées ont adressé au Service d'enquêtes une apostille le 9 décembre 1994. Toutes les informations sérieuses ont été communiquées aux autres membres du Comité en temps utile compte tenu des spécificités de l'affaire. C'est le service d'enquêtes qui a consigné les dépositions dans des procès-verbaux et des rapports.

2. Application des articles 48, § 2, alinéas 2 et 3 de la loi et 52 du Règlement d'Ordre Intérieur

L'article 48, § 2, alinéa 2 de la loi dispose que :

"Les membres des services de renseignements sont tenus de révéler au Comité permanent R les secrets dont ils sont dépositaires".

L'article 48, § 2, alinéa de la loi prévoit que :

"Si le membre du service de renseignements estime devoir garder le secret dont il est dépositaire parce que sa révélation risquerait de faire courir un danger physique à une personne, la question est soumise au Président du Comité R qui statue".

L'article 52 du Règlement d'Ordre Intérieur prévoit que dans les cas prévus à l'article 24 (en fait

48), § 2, alinéa 3 de la loi organique, "Le Président peut décider de ne pas verser tout ou partie des informations concernées au dossier d'enquête".

Le service d'enquêtes ayant demandé à la Sûreté de l'Etat et au SGR tous les dossiers relatifs au Rwanda, il a reçu ou pris connaissance de dossiers incomplets. Un membre d'un service de renseignements a pris contact avec la présidente pour lui communiquer une pièce complémentaire à condition de protéger son anonymat et de ne pas compromettre la sécurité physique d'une source humaine.

En application de l'article 48, § 2, alinéas 3 et 52 du Règlement d'Ordre Intérieur et après avoir pris l'avis du Président du Sénat, considérant que la divulgation de l'information mettait la source humaine en péril, la présidente a décidé d'examiner si l'information reçue pouvait constituer l'indice d'un manque de coordination et d'efficacité des services de renseignements avant de la déposer éventuellement au dossier de l'enquête; à ce titre, elle a chargé le service d'enquêtes de déterminer si ce document remis par le dénonciateur n'était pas un faux et, si cette information avait été reçue par un service de renseignements, transmis à l'autre, traité et diffusé.

3. Suivant les termes non contestés du procès-verbal de la réunion du 31 août 1995, le Comité a décidé à l'unanimité de communiquer le rapport d'enquête aux ministres concernés et même de le publier, sous réserve de l'avis des dits ministres.

Les trois membres qui contestent le rapport, ne l'ont pas lu.

Véronique Paulus de Châtelet
présidente

Gérald Vande Walle,
conseiller

CHAPITRE 5 : ENQUÊTE SUR LES STATUTS DES AGENTS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

1. INTRODUCTION

1.1. Fondement légal de l'enquête

L'ouverture de cette enquête a été décidée par le Comité lors de sa réunion tenue le 24 novembre 1995.

Trois membres du Comité ont été chargés de suivre cette enquête et d'en faire rapport régulièrement au Comité.

Conformément à l'article 46, troisième alinéa, du règlement d'ordre intérieur du Comité, Messieurs les Présidents du Sénat et de la Chambre des représentants ainsi que Messieurs les Ministres de la Justice et de la Défense nationale ont été avertis de l'ouverture de l'enquête par lettres datées du 5 décembre 1995.

En date du 10 juillet 1996, le Comité a décidé :

- 1°) que le rapport général d'activités présenté à la Chambre des représentants et au Sénat le

premier jour de leur session ordinaire d'octobre 1996 comprendrait un premier rapport concernant les statuts des membres de la Sûreté de l'Etat;

- 2°) que l'enquête se poursuivrait au cours de la session parlementaire 1996-1997 sur les statuts des membres du Service Général du Renseignement et de la Sécurité;
- 3°) qu'il serait donc fait rapport ultérieurement sur ce second volet de l'enquête.

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

Le Comité a donc effectué cette étude en consultant les documents transmis par les services de renseignements en application de l'article 33 de la loi organique. Il a complété cette documentation en consultant le Moniteur belge, des Codes, les rapports des commissions parlementaires et d'autres ouvrages traitant des services de renseignements.

Le 15 janvier 1996, le Comité a signalé à Monsieur l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat qu'il serait très intéressé de pouvoir prendre connaissance d'une étude interne réalisée par ce service au sujet du statut administratif de ses agents. Par sa lettre du 22 janvier 1996, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat a répondu qu'il s'agissait d'un texte préparant une réforme du statut des services extérieurs de ce service et que cette réforme ressortissait à la compétence du pouvoir exécutif. Le document sollicité n'a donc pas été communiqué au Comité.

Cependant, le Comité est entré en possession d'une note de service signée par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat le 12 mars 1996. Par cette note, l'administrateur général communique à tous les membres des services extérieurs un projet d'arrêté royal relatif à la carrière des membres de ces services; il invite ces personnes à lui transmettre leurs remarques éventuelles pour le 21 mars au plus tard. Cette note de service n'a pas été communiquée d'initiative au Comité conformément à l'article 33, alinéa 2 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements. Le Comité prend acte de ces manquements à la loi; il en dresse le constat au titre II ("*Nos services de renseignements*"), première partie ("*Les Etudes*"), Chapitre 1 ("*Normes et directives internes des services de renseignements*") du présent rapport général d'activités.

Deux membres du Comité ont demandé de quelle manière la présidente était entrée en possession du dit document. Celle-ci a fait valoir que l'article 49 du règlement d'ordre intérieur du Comité lui permettait de ne pas révéler sa source d'information. Les deux mêmes membres estiment avoir le droit de connaître l'identité de l'informateur; face au refus de la présidente, ils expriment ici leurs réserves sur la prise en compte dans la présente enquête du projet d'arrêté royal relatif à la carrière des membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat : ils estiment ne pas pouvoir tenir compte de ce document qui a été fourni au Comité par un informateur souhaitant garder l'anonymat à leur égard.

La présidente et un autre membre estiment que le Comité est entré en possession de cette note de service de manière tout à fait conforme à la loi et au règlement d'ordre intérieur : ils ont estimé pouvoir la prendre en considération dans l'enquête menée sur le statut des membres des services de renseignements. Ce projet d'arrêté royal sera identifié par un astérisque (*) dans la présente étude.

En ce qui concerne la compétence du Comité, celui-ci déclare qu'il ne peut marquer son accord

avec la position de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat.

Certes, l'article 107 alinéa 2 de la Constitution dispose que *"Il (le Roi) nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois"*. Bien que la Constitution n'indique pas de manière explicite à quelle autorité revient le pouvoir d'établir, par voies de règles générales, le statut des agents publics fédéraux, une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, suivie par la doctrine, interprète l'article 107 précité en attribuant ce pouvoir au Roi ⁽¹⁾.

Le Comité formule sur ce point les remarques suivantes :

- comme on le verra dans la section ci-après, les parlementaires s'intéressent aux statuts des membres des services de renseignements et posent des questions sur ce sujet. Une commission d'enquête parlementaire a même formulé des recommandations à cet égard;
- l'article 182 de la Constitution dispose que *"le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires"*. L'article 114 prévoit pour sa part que *"le Roi confère les ordres militaires, en observant, à cet égard, ce que la loi prescrit"*. La compétence du législateur est claire en ce qui concerne le statut des militaires;
- même en l'absence d'une disposition constitutionnelle explicite, il arrive quelquefois que le législateur intervienne dans le statut des agents publics. Ainsi, le régime des pensions des membres de la Sûreté de l'Etat est régi par une loi. De même, l'avant-projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité, approuvé par le gouvernement le 24 novembre 1995, contient des dispositions relatives au personnel des services de renseignements (voir plus loin).

Le législateur s'intéresse donc aux statuts des membres du personnel des services de renseignements. Tous ces éléments participent sans aucun doute à l'efficacité de ces services que le Comité est légalement chargé de garantir.

1.2. L'intérêt parlementaire pour le problème

Le Comité a recensé douze questions parlementaires posées sur le sujet au cours des neuf dernières années. Il s'agit des questions suivantes :

Question n° 46 du 18 mars 1988 au ministre de la Défense nationale de M. Van Dienderen (AGALEV) : *"Service de sécurité militaire - fonctionnement - moyens"*.

Neuf questions sont posées parmi lesquelles la question n° 3 : *"Quel est le statut des membres du personnel de ce service, et de quel niveau sont-ils ?"*

Réponse : *"Les moyens et sources d'information du service de sécurité militaire ne sont pas communiqués"*.

Question n° 59 du 1er avril 1988 au ministre de la Justice de Mme Vogels (AGALEV) :

"1. Quel est le statut des membres de la Sûreté de l'Etat ? Combien de membres la Sûreté de l'Etat compte-t-elle ? 2. Quels sont les lois, les arrêtés royaux et les arrêtés ministériels qui règlent le fonctionnement de la Sûreté de l'Etat ?"

Question n° 24 du 17 juin 1988 au ministre de la Justice de M. Eerdekens (PS); cette question concerne le cadre global de l'Administration de la Sûreté publique et de la Sûreté de l'Etat.

(1) Précis de droit administratif belge - Mast, Alen et Dujardin - p. 140 et suiv.

Réponse : *“Le cadre global de l’administration de la sûreté publique prévoit 408 unités. Au 31 décembre 1987, 221 personnes étaient employées à l’Office des étrangers et 131 personnes à la Sûreté de l’Etat, soit un effectif global de 352. L’évolution de cet effectif montre une diminution lente, suite au blocage de recrutement en vigueur”.*

Question n° 47 du 5 août 1988 au ministre de la Justice de M. Vervaet (VU) : cette question concerne le nombre de personnes handicapées employées au ministère de la Justice en vertu de la loi et de ses arrêtés d’exécution.

La réponse nous apprend qu’il n’y a aucune personne handicapée employée dans les services extérieurs de la Sûreté de l’Etat.

Question n° 538 du 14 septembre 1990 au ministre de la Justice de M. Vermeiren (PVV) : *“Dans certains départements ministériels, les fonctionnaires nommés à titre définitif ne prêteraient plus le serment prévu par la Constitution. (...) Tous les membres du personnel nommés à titre définitif dans votre département ont-ils prêté le serment prescrit ?”*

Réponse : *“Un décret du 20 juillet 1831 prévoit que tous les fonctionnaires de l’ordre judiciaire et administratif et, en général tous les citoyens chargés d’un ministère ou d’un service public quelconque, sont tenus de prêter le serment. Dès lors, toute personne recrutée est invitée à prêter serment lors de son entrée en service. (...) Tous les membres du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l’Etat prêtent serment après leur nomination à titre définitif”.*

Question n° 759 du 23 septembre 1991 au ministre de la Justice de M. Eerdeken (PS) : faisant allusion au rapport de la commission d’enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée et au “plan de la Pentecôte 1990”, le député interroge le ministre sur le prochain dépôt d’un projet de loi sur les services de renseignements; il demande notamment : *“Le premier ministre annonçait également que le statut disciplinaire des membres des services de la Sûreté de l’Etat sera adapté. Le nécessaire a-t-il été fait à ce propos ? Dans la négative, pour quelles raisons n’est-ce pas le cas ?* Il n’a pas été répondu à cette question.

Question n° 95 du 10 juin 1992 au ministre de la Justice de M. Standaert (ROSSEM) : *“Une publication récente du ministère de l’Intérieur et de la Fonction publique tente de donner une vue d’ensemble des effectifs du secteur public. Pour des raisons diverses, certaines institutions, comme la Sûreté de l’Etat, ont estimé ne pas devoir communiquer de données concernant leurs effectifs.*
1. *Qui dans notre pays, voire à l’étranger, est en possession de chiffres exacts concernant les effectifs de la Sûreté de l’Etat ?*
2. *Qui a accès à ces chiffres ?”*

Réponse : *“En ce qui concerne les services administratifs, le personnel est repris dans le cadre global de l’administration centrale. Pour les services extérieurs de la Sûreté de l’Etat, les arrêtés se rapportant au cadre du personnel n’ont jamais été communiqués étant donné leur caractère secret. Etant ministre responsable de la Justice, il est évident que j’ai connaissance des chiffres exacts du cadre, ainsi que le service administratif chargé de la gestion du personnel”.*

Commentaire : l’effectif du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l’Etat a été communiqué en 1993 en réponse à la question parlementaire n° 295 du 8 mars 1993 posée par M. Caudron (VU) (voir plus loin).

Question n° 296 du 8 mars 1993 au ministre de la Justice de M. Maingain (FDF) : la question porte sur les cadres linguistiques en vigueur dans les services du ministère de la Justice.

Question n° 434 du 27 avril 1993 au ministre de l’Intérieur et de la Fonction publique de M. Standaert (ROSSEM) : *“Tous les fonctionnaires peuvent en principe bénéficier, dans certaines conditions, de l’interruption de carrière. Il n’en demeure pas moins que les ministres peuvent, dans*

l'intérêt du service, refuser ce droit à certaines catégories de fonctionnaires. C'est ainsi que le ministre de la Justice a récemment fait usage de cette possibilité pour le refuser à l'ensemble des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Demande d'explication.

Réponse (extrait) : *"(...) Chaque ministre détermine lui-même dans un arrêté ministériel particulier les fonctions qui, dans son département, sont exclues du droit à l'interruption de carrière. (...)"*

Question n° 295 du 8 mars 1993 au ministre de la Justice de M. Caudron (VU) :

- 1°. *Combien d'agents nommés sont employés dans vos services ministériels, parastataux, et cetera ?*
- 2°. *Combien d'entre eux se sont portés malades chaque année au cours des cinq dernières années ?*
- 3°. *Combien de jours de congé de maladie ont été accordés aux agents en question au cours des cinq dernières années ? Pourriez-vous à chaque fois me fournir ces données par sexe et par rôle linguistique ?*

Réponse (extrait) : *" (...) - Sûreté de l'Etat : services extérieurs.*

	Hommes	Femmes
Francophones	119	20
Néerlandophones	121	16

(...) »

Question n° 454 du 5 octobre 1993 au ministre de la Justice de Mme Stengers (PRL) : il s'agit d'une question portant sur la formation des officiers de la police communale et sur l'Ecole de criminologie et de police scientifique du ministère de la Justice.

La réponse à cette question nous apprend que cette école a pour mission d'organiser les cours des degrés moyen et supérieur, notamment pour les membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat et de la "sécurité militaire". *"Les cours de l'école sont également accessibles à toute personne qui exerce ou se destine à exercer une fonction publique dans le service public de la Justice et qui est autorisé par le bureau permanent de l'école"*.

Question n° 135 du 18 avril 1996 au ministre de la Justice de M. Coveliers (VLD) : le sénateur interroge notamment le ministre sur une mesure de suspension prise à l'encontre d'un commissaire de la Sûreté de l'Etat.

En outre, les conclusions de l'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée indiquent notamment ce qui suit concernant le statut disciplinaire des membres des services de renseignements :

"Eu égard à la "nature particulière" de leurs fonctions, les membres de la Sûreté de l'Etat doivent être dotés d'un statut disciplinaire fonctionnel, qui leur offre une plus grande sécurité juridique. Il semble, à cet égard, que c'est plutôt l'arbitraire qui prévaut actuellement : les membres de la Sûreté de l'Etat qui ont accompli leur devoir ont été mutés, tandis qu'un autre membre ayant commis "deux fautes et une maladresse" s'est vu infliger une légère sanction disciplinaire, mais est resté en service et a, en outre, des perspectives de promotion." ⁽²⁾.

Le 20 janvier 1993, en commission de la Justice, le député Vanleenhove (CVP) a interpellé M.

(2) Chambre des représentants - s.o. 1989-1990 - 30 avril 1990 - 59 / 8 - 1988 - pp. 371 et 372

Wathelet, ministre de la Justice, sur les projets du gouvernement concernant la Sûreté de l'Etat⁽³⁾. Parmi les nombreuses questions posées, certaines concernaient directement le statut des membres du personnel de ce service :

“Le service extérieur, chargé de la collecte des informations, dispose d'un statut spécial datant de 1968. Ce statut bloque les membres du service extérieur qui sont contraints d'y effectuer toute leur carrière. Le caractère confidentiel des missions d'information justifiait cette mesure. Mais celle-ci s'oppose toutefois au principe général de la mobilité du personnel de l'Etat. Lors de la modification du statut du personnel du service extérieur, supprimera-t-on ce blocage à vie ? En principe, le service extérieur de la Sûreté de l'Etat sera doté des mêmes avantages, sociaux et autres, que la police judiciaire auprès des parquets. Des améliorations récentes ne s'appliqueraient pas au service extérieur. Où en sont les choses à l'heure actuelle ?

Dans sa réponse à cette interpellation, le ministre Wathelet a plaidé “en faveur d'un statut unique et modernisé” : il a indiqué que le “plan de la Pentecôte” prévoyait le maintien intégral du statut du personnel et des avantages y afférents. Il a annoncé qu'un avant-projet d'arrêté royal majorerait les primes octroyées pour les prestations irrégulières ainsi qu'une amélioration des possibilités de promotion.

1.3. Conclusions

Compte tenu de l'intérêt constant manifesté par les parlementaires pour le problème, le Comité estime que la présente enquête sur les statuts des membres des services de renseignements est bien de sa compétence : celle-ci répond aux préoccupations du législateur; elle porte sur un élément important de l'efficacité des services contrôlés. Le Comité s'estime également compétent pour formuler des recommandations sur cette matière.

2. LES STATUTS DES MEMBRES DU PERSONNEL DE LA SÛRETÉ DE L'ETAT

2.1. Remarques préalables

L'arrêté royal du 31 décembre 1993 relatif à l'organisation du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique entré en vigueur le 1er janvier 1994 a opéré la scission organique des deux branches de l'Administration de la Sûreté publique par le transfert des services de l'Office des étrangers au ministère de l'Intérieur. Depuis lors, la dénomination “section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique” a fait place à la dénomination “Administration de la Sûreté de l'Etat”.

2.2. Généralités

Il y a lieu de distinguer les trois statuts en vigueur pour les membres du personnel de la Sûreté de l'Etat :

- le statut de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint;
- le statut des membres du personnel des services d'étude;
- le statut des agents des services extérieurs.

Comme on l'a vu, une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, suivie par la doctrine, interprète

⁽³⁾ Chambre des représentants - s.o. 1992-1993 - 20 janvier 1993 - compte rendu analytique des réunions publiques de commission - C 51 Justice.

l'article 107 de la Constitution comme attribuant au Roi le pouvoir de fixer le statut des agents de l'Etat. Les arrêtés royaux spécifiques au statut des agents de la Sûreté de l'Etat ont tous été proposés à la signature du Roi par le ministre de la Justice dont ils dépendent administrativement. Certains arrêtés l'ont été avec l'accord des ministres de la Fonction publique et du Budget; ils ont tous été délibérés en Conseil des ministres.

L'avant-projet de loi organique des services de renseignement et de sécurité approuvé par le gouvernement le 24 novembre 1995 contient des dispositions relatives au personnel des services de renseignements; il s'agit des articles 3, 7 § 3, 8 §2 et §3, 10 § 3. Le mot "agent" y désigne "tout membre du personnel statutaire ou contractuel et tout militaire exerçant ses fonctions au sein d'un service" de renseignements (article 3 du projet).

Pour la Sûreté de l'Etat, l'article 7 § 3 indique : *"Le ministre de la Justice est chargé de l'organisation et de l'administration générale de ce service de renseignement et de sécurité, en particulier en ce qui concerne les dépenses, l'administration du personnel et la formation, l'ordre intérieur et la discipline, les traitements et indemnités, ainsi que l'équipement"*.

L'article 8 associe le ministre de l'Intérieur à la présentation de tout projet de loi relatif à la Sûreté de l'Etat ainsi qu'à tout projet d'arrêté réglementaire relatif à l'organisation générale de la Sûreté de l'Etat. Son avis conforme est requis pour tout projet d'arrêté relatif au cadre organique du personnel de ce service, à la nomination et à l'affectation de ses fonctionnaires généraux ainsi qu'à la formation du personnel des services extérieurs pour certaines missions.

Selon la note d'orientation sur les services de renseignements approuvée par le gouvernement le 13 décembre 1993, le droit de réquisition accordé au ministre de l'Intérieur pour l'accomplissement de certaines missions par la Sûreté de l'Etat justifie qu'il soit associé à la gestion de ce service.

Deux membres du Comité (Madame Paulus de Châtelet et Monsieur Vande Walle) estiment qu'en vue de parvenir à une harmonisation générale des statuts en présence, l'accord du Ministre de la Fonction publique devrait aussi être requis sur les projets d'arrêtés royaux relatifs aux statuts particuliers des membres du personnel des services de renseignements. Pour le personnel de la Sûreté de l'Etat, un arrêté royal, ou un arrêté ministériel devrait aussi prévoir la consultation de l'Administrateur général de ce service.

2.3. Le statut de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint

L'administration de la Sûreté de l'Etat du ministère de la Justice est dirigée par un administrateur général et un administrateur général adjoint. Ceux-ci sont placés sous l'autorité directe du ministre de la Justice.

Le statut actuel de ces fonctionnaires dirigeants a été fixé par l'arrêté royal du 14 janvier 1994. Leur statut pécuniaire est fixé par l'arrêté royal du 17 janvier 1994.

Sous réserve de ces arrêtés royaux et des dispositions applicables en matière de sécurité sociale aux agents qui ne sont pas nommés à titre définitif, le statut administratif des agents de l'Etat est applicable à l'administrateur général et l'administrateur général adjoint.

Depuis ces arrêtés royaux de 1994, les dénominations "administrateur-directeur général" et "administrateur adjoint" de la Sûreté publique ont été remplacées par "administrateur général" et "administrateur général adjoint" de la Sûreté de l'Etat.

Les arrêtés royaux antérieurs à ces arrêtés royaux de 1994 n'ont pas été adaptés aux nouvelles dénominations appliquées au service et à ses fonctionnaires dirigeants. Lorsqu'il sera encore question de "*l'Administrateur - directeur général de la Sûreté publique*" dans les textes cités dans la présente étude, il y aura lieu de lire "*l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat*".

Un projet d'arrêté royal "relatif à la carrière des membres des services extérieurs de l'Administration de la Sûreté de l'Etat"(*) tient compte des nouvelles dénominations dans les dispositions de l'arrêté royal du 29 avril 1966 qu'il entend modifier. Il laisse cependant subsister les anciennes dénominations dans les articles non modifiés. Deux membres du Comité suggèrent ici que l'adoption de ce nouvel arrêté royal soit l'occasion d'une réadaptation de toutes les anciennes dénominations encore présentes dans cet arrêté royal de 1966.

L'administrateur général de la Sûreté de l'Etat est désigné par le Roi pour une période de cinq ans sur la proposition du ministre de la Justice. Son mandat est renouvelable.

Pour être désigné en qualité d'administrateur général de la Sûreté de l'Etat, le candidat doit :

- 1° être belge;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° être porteur d'un diplôme de docteur ou de licencié en droit, délivré par une université de la Communauté européenne;
- 4° être âgé de trente-cinq ans au moins et de cinquante ans au plus;
- 5° avoir pendant au moins sept ans, exercé des fonctions judiciaires, académiques ou administratives en Belgique;
- 6° avoir une connaissance approfondie du français et du néerlandais et une connaissance suffisante de l'allemand et de l'anglais;
- 7° prouver une expérience suffisante dans le traitement de dossiers en matière de crime organisé, espionnage et terrorisme;
- 8° avoir une expérience en relations internationales.

L'administrateur général adjoint est désigné par le Roi pour une période de cinq ans sur la proposition du ministre de la Justice. Il est d'un autre régime linguistique que l'administrateur général. Son mandat est renouvelable.

Pour être désigné en qualité d'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat, le candidat doit :

- 1° être belge;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° être porteur d'un diplôme de docteur ou de licencié en droit, délivré par une université de la Communauté européenne;
- 4° être âgé de trente ans au moins et de quarante-cinq ans au plus;
- 5° avoir pendant au moins cinq ans, exercé des fonctions judiciaires, académiques ou administratives en Belgique;
- 6° avoir une connaissance approfondie du français et du néerlandais et une connaissance suffisante de l'allemand et de l'anglais;
- 7° prouver une expérience suffisante dans le traitement de dossiers en matière de crime organisé, espionnage et terrorisme;
- 8° avoir une expérience en relations internationales.

Les vacances d'emploi sont annoncées par avis au Moniteur belge.

L'administrateur général et l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat sont soumis aux mêmes règles d'incompatibilité que les magistrats de l'ordre judiciaire. Celles-ci sont définies par le chapitre II du titre I du livre II du Code judiciaire (articles 292 à 300).

En cas de manquements graves à leurs obligations, le Roi peut mettre fin, sur la proposition du ministre de la Justice, à la désignation de l'administrateur général ou de l'administrateur général adjoint. A cette fin, le ministre de la Justice établit préalablement un rapport motivé qui est notifié à l'intéressé. Ce dernier est entendu par le ministre de la Justice sur ce rapport; il peut se faire

assister par la personne de son choix.

La proposition définitive est formulée par écrit, motivée et communiquée à l'intéressé dans les dix jours de l'audition. L'intéressé peut introduire un recours contre cette proposition auprès de la Chambre de recours pour fonctionnaires généraux suivant les modalités établies par les articles 82 à 95bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat.

Le statut pécuniaire de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint.

Le statut pécuniaire de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint est fixé par un arrêté royal du 17 janvier 1994.

L'administrateur général bénéficie de l'échelle de traitement 16/1, soit celle d'un fonctionnaire du rang 16 des agents de l'Etat.

L'administrateur général adjoint bénéficie de l'échelle de traitement 15/1, soit celle d'un fonctionnaire du rang 15 des agents de l'Etat.

2.4. Le statut des membres du personnel des services d'étude

Le personnel administratif et celui des services d'étude ont le statut des fonctionnaires fédéraux.

L'arrêté de base régissant ce statut est l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat. Cet arrêté royal a été modifié à de très nombreuses reprises; il est en outre complété par pas moins de 39 lois et autres arrêtés royaux portant sur de multiples aspects particuliers de ce statut. Les dernières modifications apportées au statut des agents de l'Etat et dont le Comité avait connaissance au moment de la rédaction du présent rapport sont les arrêtés royaux des 17 mars, 30 mars et 10 avril 1995.

De nombreuses études et ouvrages de droit administratif ont été consacrés au statut des agents de l'Etat. Il n'entre pas dans les intentions du Comité de reprendre une étude particulière à ce sujet. Il s'en réfère aux travaux existants. De nombreuses références au statut des agents de l'Etat seront cependant faites plus loin lorsqu'il s'agira de comparer ce statut avec celui des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Signalons en outre une disposition particulière, dérogatoire au statut des agents de l'Etat, qui est applicable à tout le personnel de la Sûreté de l'Etat, qu'il soit des services intérieurs ou extérieurs. Il s'agit de l'article 33 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 portant le statut du personnel de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique. Cet article dispose que *"Toute candidature à un emploi définitif ou temporaire des services de la Sûreté de l'Etat doit être agréée par le Ministre de la Justice après avis de l'administrateur-directeur général de la Sûreté publique"*.

On reviendra sur cette disposition particulière lors de l'examen des conditions de recrutement des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Pour la suite de la présente étude, le Comité s'en est spécialement référé à deux ouvrages :

- le *"Précis de droit administratif belge"* par Messieurs Mast, Alen et Dujardin (1989);
- le *"Précis de fonction publique"* par Jean Sarot (1994).

2.5. Les agents contractuels

Deux membres du Comité, Madame Paulus de Châtelet et Monsieur Vande Walle, estiment opportun d'examiner la situation des agents contractuels au sein du personnel administratif de la

Sûreté de l'Etat. Deux autres membres, Madame Cailloux et Monsieur Collignon, pensent que cette matière ressortit exclusivement au pouvoir exécutif.

En principe, la situation du personnel des départements ministériels est statutaire.

Un certain nombre de dispositions permettent toutefois aux administrations d'engager, sous certaines conditions, des agents dans les liens d'un contrat de travail.

Parmi ces dispositions, la loi programme du 30 décembre 1988 contient dans son titre III ("*emploi et travail*") un chapitre II intitulé "*création d'un régime de contractuels subventionnés auprès de certains pouvoirs public*". Ce chapitre permet aux administrations de l'Etat d'engager des agents contractuels et de bénéficier d'une prime à cet effet. Le Roi doit fixer les conditions d'application de ces dispositions. L'arrêté royal du 18 novembre 1991 a fixé les conditions auxquelles il faut satisfaire pour être engagé par contrat de travail dans les administrations de l'Etat et dans les autres services des ministères. Cet arrêté royal est toujours en vigueur; il est d'application aux agents contractuels de la Sûreté de l'Etat.

L'article 4, §1er de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique détermine à présent qu'*"il peut être procédé à l'engagement de personnes sous le régime du contrat de travail aux fins exclusives :*

- 1° de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, qu'il s'agisse soit de la mise en oeuvre d'actions limitées dans les temps, soit d'un surcroît extraordinaire de travail;*
- 2° de remplacer des agents qui n'assument pas leur fonction ou ne l'assument qu'à temps partiel, et ce sans préjudice de la possibilité de remplacer un agent statutaire par un autre agent statutaire;*
- 3° d'accomplir de tâches auxiliaires ou spécifiques".*

Le Roi doit déterminer les conditions et les modalités de l'engagement des personnes sous contrat de travail et ce, dans le respect de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail (article 4, §2, 1° de la loi du 22 juillet 1993).

Le Roi doit également déterminer les tâches auxiliaires ou spécifiques dont question dans la loi du 22 juillet 1993 (article 4, § 2, 2°). Un arrêté royal est aussi nécessaire afin de fixer par niveau le nombre de personnes qui peuvent être engagées sous contrat de travail en vue de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel. Cet arrêté royal détermine la durée de leur occupation. Si la durée d'occupation est supérieure à six mois, l'arrêté royal en question doit être délibéré en Conseil des ministres (article 4, § 4 de la loi du 22 juillet 1993).

La loi du 22 juillet 1993 a prévu un système pour contrôler la régularité de tout acte de recrutement ou de mise au travail sous contrat de travail dans un service de l'Etat.

Par sa lettre du 19 mai 1994, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat a informé le Comité que le cadre de ses services d'analyse et administratifs était incomplet. En vue de faire face à un accroissement évident du travail dans ces services, l'administrateur général a demandé le 21 avril 1994 au ministre de la Justice de pouvoir disposer très rapidement d'agents contractuels.

Un arrêté royal du 20 décembre 1995 a autorisé l'Administration de la Sûreté de l'Etat à recruter deux conseillers adjoints et quatre assistants administratifs en vue d'effectuer le tri et la suppression de documentation (voir rapport d'enquête sur la destruction des dossiers). Le recrutement de ces personnes était en cours au 1er juillet 1996.

La candidature des agents contractuels de la Sûreté de l'Etat doit, tout comme celle des agents statutaires, être agréée par le ministre de la Justice, ceci conformément à l'article 33 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 portant le statut du personnel de la Sûreté de l'Etat. Aucune disposition n'indique si ces agents doivent disposer ou non d'un certificat de sécurité. Selon l'administrateur

général de la Sûreté de l'Etat (sa lettre du 12 juillet 1996), ces derniers font l'objet d'une enquête de sécurité approfondie.

Le Comité admet la réalité des motifs invoqués par l'administrateur général pour demander l'engagement de personnel contractuel dans les services d'analyse : à savoir le cadre incomplet du personnel statutaire et l'accroissement des tâches dans ces services. Cependant, les deux membres cités plus haut pensent que ces motifs ne correspondent pas à ceux prévus par l'article 4, § 1er de la loi du 22 juillet 1993. En effet, il ne peut être pallié à un déficit du cadre administratif que par l'engagement d'agents statutaires.

Par ailleurs, une enquête se poursuit afin de vérifier sur quelle base légale et réglementaire dix agents contractuels sont actuellement mis au travail dans les services administratifs de la Sûreté de l'Etat.

2.6. Le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat

Le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sera examiné en le comparant au statut des agents de l'Etat (arrêté royal du 2 octobre 1937).

Il sera procédé ultérieurement à une comparaison du statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat avec celui des officiers et agents judiciaires près les parquets (arrêté royal du 25 novembre 1991 - Moniteur belge du 17 décembre 1991).

L'arrêté royal du 29 avril 1966 portant le statut du personnel de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique s'applique surtout au personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Il contient essentiellement une série de mesures dérogatoires au statut des agents de l'Etat tel que fixé par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 (*"Considérant que le caractère particulier des fonctions exercées par les membres du personnel de la Sûreté de l'Etat et les qualités spéciales qu'elles requièrent, ne permettent pas l'application intégrale à ce personnel du statut des agents de l'Etat"*). Il existe néanmoins de nombreuses dispositions du statut des agents de l'Etat qui sont aussi applicables aux agents de la Sûreté de l'Etat.

Par ailleurs, l'arrêté royal du 29 avril 1966 a été modifié par un arrêté royal du 22 décembre 1993 *"considérant la nécessité d'harmoniser les carrières traditionnellement liées des membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat et des agents et officiers de la Police Judiciaire"*.

Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat dont le Comité a connaissance(*) contient à peu près les mêmes mesures dérogatoires au statut des agents de l'Etat que l'arrêté royal du 29 avril 1966.

2.6.1. Les principes du statut des agents de l'Etat applicables aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ⁽⁴⁾.

Les principales règles suivantes du statut des agents de l'Etat sont applicables aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (article 1er de l'arrêté royal du 29 avril 1966) :

- la reconnaissance de la qualité statutaire d'agent de l'Etat (article 1 du statut) et la compétence du Roi ou celle du ministre délégué pour assurer l'exécution du statut (article 6 du statut);

(4) Par "statut des agents de l'Etat", on entend ici l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, ainsi que tous les arrêtés royaux qui l'ont ensuite complété ou modifié.

- les incompatibilités (partie V du statut);
- les principaux droits et devoirs des agents de l'Etat (partie II du statut, sauf régime disciplinaire);
- le principe du concours de recrutement ainsi que certaines dispositions relatives à l'organisation de ce concours (articles 20, 21, 24 à 26 du statut);
- la prestation de serment (partie IV du statut);
- les principes généraux d'accueil et de formation des agents (partie IV bis du statut);
- les principes généraux déterminant l'ancienneté et le classement (partie VIII du statut);
- le principe selon lequel la promotion et le changement de grade ne peuvent avoir lieu qu'en cas de vacance d'un emploi permanent à conférer (article 72, § 1er du statut);
- certaines conditions pour participer à un examen d'avancement, pour obtenir une obtention ou un changement de grade (article 75, §§ 1er et 3 du statut); (le projet d'arrêté royal dont le Comité a connaissance modifie cependant cette situation);
- certains principes essentiels de la procédure disciplinaire, notamment le principe contradictoire (articles 79 et 81 du statut);
- la responsabilité personnelle des agents vis-à-vis de l'administration (partie XI du statut);
- les positions administratives, à savoir : l'activité de service, les congés (sauf le congé pour activité syndicale), la non-activité et la disponibilité (partie XII du statut).

2.6.2. Principales dérogations au statut des agents de l'Etat applicables au personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat

Les principales dérogations applicables au personnel des services extérieurs concernent :

- les grades et niveaux de la hiérarchie ;
- la mobilité au sein des services administratifs de l'Etat;
- les conditions de recrutement, d'admissibilité, de stage et de nomination;
- le signalement;
- les règles de promotions et d'avancement;
- le régime disciplinaire;
- le conseil de direction et la chambre de recours.

2.6.3. La situation statutaire

L'agent de l'Etat est dans une situation statutaire à laquelle il ne peut être mis fin que dans les cas prévus par l'arrêté royal du 2 octobre 1937.

Cette situation statutaire a pour conséquence que, conformément à l'article 107, alinéa 2 de la Constitution, le Roi a la compétence d'assurer l'exécution du statut, à moins qu'il n'ait délégué ce pouvoir à un ministre (article 6 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937).

Les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat qui sont admis à titre définitif portent la qualité d'agent de l'Etat. Avant d'être admis à titre définitif, l'inspecteur porte le titre d'agent de la Sûreté de l'Etat (article 2, alinéa 2 de l'arrêté royal du 29 avril 1966). Cette dernière disposition n'est pas reprise dans le projet d'arrêté royal relatif aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. On ne distinguait pas bien quelle en était la portée pratique.

Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) se fonde lui aussi sur l'article 107, alinéa 2 de la Constitution.

2.6.4. Les incompatibilités

L'article 49 du statut des agents de l'Etat est applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Est incompatible avec la qualité d'agent de l'Etat, toute occupation exercée, soit par l'agent lui-même, soit par son conjoint, soit par personne interposée, qui serait de nature à nuire à l'accomplissement des devoirs de la fonction ou contraire à la dignité de celle-ci.

Cette disposition s'applique aussi aux agents stagiaires.

2.6.5. Les droits et devoirs des agents de l'Etat

A. Liberté d'expression, secret professionnel

Tout comme les agents de l'Etat, les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat jouissent de la liberté d'expression à l'égard des faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Il leur est uniquement interdit de révéler des faits qui ont trait à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de l'autorité, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et notamment le droit au respect de la vie privée; ceci valant également pour les faits qui ont trait à la préparation de toutes les décisions. Cette restriction est applicable à l'ensemble des agents de l'Etat.

Ces dispositions s'appliquent également aux agents de l'Etat qui ont cessé leurs fonctions (article 7 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié par l'arrêté royal du 26 septembre 1994).

Pour le gouvernement, ces interdictions se rapportent aux décisions relatives à tous les domaines de l'action administrative (rapport au Roi, Moniteur belge du 1er octobre 1994, p. 24850).

Dans ses dispositions générales, l'avant-projet de loi sur les services de renseignements, approuvé en deuxième lecture le 14 juin 1996, organise le secret auquel sont tenus tous les membres - et anciens membres - des services de renseignements et de sécurité (communiqué de presse du Conseil des ministres du 18 juin 1996).

B. Droit à l'information et à la formation, devoir de formation

Tout comme les agents de l'Etat, les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ont droit à l'information pour tous les aspects utiles à l'exercice de leurs tâches.

Ils ont aussi le droit à la formation continue pendant leur activité de service pour satisfaire aux critères d'évaluation et aux conditions de promotion (article 8 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié par l'arrêté royal du 26 septembre 1994).

Tout agent de l'Etat a le droit de consulter son dossier personnel (article 9 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié par l'arrêté royal du 26 septembre 1994).

Les agents de l'Etat doivent se tenir au courant de l'évolution des techniques, réglementations et recherches dans les matières dont ils sont professionnellement chargés (article 11, § 3 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié par l'arrêté royal du 26 septembre 1994).

C. Devoir de loyauté et d'intégrité

Depuis l'arrêté royal du 26 septembre 1994, le devoir de loyauté des agents de l'Etat est défini

comme suit :

“Les agents de l’Etat doivent remplir leur fonction avec loyauté et intégrité sous l’autorité de leurs supérieurs hiérarchiques.

A cet effet, ils doivent :

- 1° respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives de l’autorité dont ils relèvent;*
- 2° formuler leurs avis et rédiger leurs rapports avec rigueur et exactitude;*
- 3° exécuter les décisions avec diligence et conscience professionnelle.*

Les agents de l’Etat doivent traiter les usagers de leurs services avec compréhension et sans aucune discrimination” (article 10 de l’arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié par l’arrêté royal du 26 septembre 1994).

Ces dispositions sont applicables aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l’Etat.

Tout comme les agents de l’Etat, les agents des services extérieurs de la Sûreté de l’Etat doivent éviter en dehors de leurs fonctions, tout comportement qui pourrait ébranler la confiance du public dans leur service. Ils ne peuvent solliciter, exiger ou recevoir directement ou par personne interposée, même en-dehors de leurs fonctions mais à raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques (article 11 de l’arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié par l’arrêté royal du 26 septembre 1994).

D. Les niveaux et grades de la hiérarchie des services extérieurs de la Sûreté de l’Etat

Les agents de l’Etat sont nommés à des grades dont la hiérarchie comprend cinq niveaux répartis en un certain nombre de rangs fixés par le Roi (article 3 de l’arrêté royal du 2 octobre 1937).

Les agents de l’Etat du niveau 1 sont nommés par le Roi. Les agents des niveaux 2 +, 2, 3 ou 4 sont nommés par le ministre ou par les chefs d’administration auxquels il a délégué ce pouvoir (article 5 de l’arrêté royal du 2 octobre 1937 modifié par l’arrêté royal du 17 mars 1995). Ces dispositions ne sont pas applicables aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l’Etat.

Les grades hiérarchiques des services extérieurs sont fixés par l’article 2 de l’arrêté royal du 29 avril 1966; (l’article 2 du projet d’arrêté royal relatif aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l’Etat (*) fixe de nouveaux grades hiérarchiques).

Dans l’arrêté royal du 29 avril 1966, il existe quatre grades de commissaires et trois grades d’inspecteurs :

- les grades de commissaire, commissaire principal, commissaire principal de première classe et de commissaire en chef correspondent aux grades de niveau 1 dans l’administration de l’Etat. Ces agents sont nommés par le Roi.
- les grades d’inspecteur, d’inspecteur principal et d’inspecteur principal de première classe correspondaient aux grades de niveau 2 dans l’administration de l’Etat. Ces agents sont nommés par le ministre de la Justice à qui le Roi a confié ce pouvoir. Depuis la mise en vigueur de l’arrêté royal du 22 décembre 1993, ces grades correspondent aux grade de niveau 2 + dans l’administration de l’Etat.

Le grade d’inspecteur n’est accessible que par la voie du recrutement (voir plus loin). Le grade de commissaire est accessible soit par la voie du recrutement soit par celle de la promotion (voir plus loin). Les autres grades ne sont accessibles que par la voie de la promotion (article 4 de l’arrêté royal du 29 avril 1966, modifié par l’article 2 de l’arrêté royal 26 avril 1971). Le projet d’arrêté royal dont le Comité a connaissance (*) ne modifie en rien cette disposition; elle est d’ailleurs analogue

aux règles d'accès et de promotion dans les grades des niveaux 1 et 2 dans l'administration de l'Etat.

L'article 2 du projet d'arrêté royal relatif au statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) réduit le nombre de grades dans ces services. Il en subsistera quatre dont la hiérarchie sera désormais fixée comme suit :

1. commissaire divisionnaire;
2. commissaire;
3. inspecteur divisionnaire;
4. inspecteur.

Les commissaires et commissaires divisionnaires seront nommés par le Roi. Les inspecteurs et inspecteurs divisionnaires seront nommés par le ministre de la Justice à qui le Roi peut confier ce pouvoir.

Les grades suivants seront rayés : commissaire en chef, commissaire principal de première classe, commissaire principal, inspecteur principal de première classe et inspecteur principal.

Les commissaires et inspecteurs qui, à la date d'entrée en vigueur du projet d'arrêté royal, seront titulaires de l'un des anciens grades prévus par l'arrêté royal de 1966 seront nommés d'office à l'un des grades équivalents suivants (article 43 du projet d'arrêté royal (*)) :

Inspecteur	Inspecteur
Inspecteur principal	
Inspecteur principal de première classe	Inspecteur divisionnaire
Commissaire	Commissaire
Commissaire principal	
Commissaire principal de première classe	Commissaire divisionnaire
Commissaire en chef	

E. Droit à la mutation - mobilité - mutations entre services

L'agent de l'Etat peut, par mutation, être affecté, à sa demande, à un emploi correspondant à une échelle de traitement afférente à son grade ou à un grade équivalent et qui est vacant dans un autre service de son ministère (article 12 §1er de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié par un arrêté royal du 10 avril 1995).

L'article 1er de l'arrêté royal du 29 avril 1966 ne déroge pas à cet article 12 §1er du statut des agents de l'Etat. Cependant, pour les affectations, promotions, transferts et réaffectations, l'article 3 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 établit une "barrière" (sic) entre les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat et les autres services des administrations de l'Etat. Dans son interpellation du 20 janvier 1993, le député Vanleenhove évoque cette barrière dans les termes suivants : "Ce statut bloque les membres du service extérieur qui sont contraints d'y effectuer toute leur carrière. Le caractère confidentiel des missions d'information justifiait cette mesure. Mais celle-ci s'oppose toutefois au principe général de la mobilité du personnel de l'Etat".

Ce principe de "barrière" entre services extérieurs et services administratifs ne paraît pas respecté intégralement depuis la note de restructuration partielle qui est entrée en vigueur à la Sûreté de

l'Etat le 16 janvier 1995 (références : VS/SE/AG/8). Il en est de même en ce qui concerne les notes de restructuration partielle qui sont entrées en vigueur les 19 juin 1995 (références : VS/SE/AG/21) et 1er avril 1996 (sans référence). En effet, on y trouve des inspecteurs affectés à des services administratifs et placés sous l'autorité de fonctionnaires des services intérieurs.

Exemples

- dans les secrétariats administratifs de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint;
- au service juridique;
- au service de documentation générale;
- au service des matières internationales.

Dans une lettre adressée au Comité le 8 février 1995, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat déclarait cependant : *"Il n'y a pas de fonctions administratives qui sont remplies par des inspecteurs"*.

Interrogé par le Comité sur les affectations d'inspecteurs dans certains services administratifs, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat lui fit la réponse suivante : *"(...) la délégation de certains membres des services extérieurs à des services communs ou plus particulièrement à des tâches à connotations opérationnelles au sein de la Sûreté de l'Etat même, ne me paraît pas aller à l'encontre du prescrit de l'article 3 de l'arrêté royal du 29 avril 1966. Ces services "carrefours" permettent en effet, tout en respectant la spécificité des statuts particuliers des personnes concernées, de procéder à une concertation efficace notamment au sujet de certains aspects opérationnels des matières qui y sont traitées"* (lettre du 7 mai 1996).

Le projet d'arrêté royal relatif aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) ne modifie pas le principe actuel de barrière. L'article 3 de l'arrêté royal de 1966 prévoit en effet que : *"Il est établi pour les promotions et les transferts une barrière entre les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat et les autres services des administrations de l'état"*.

Le Comité ne conteste pas l'utilité d'affecter des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat à des "services carrefours". Il s'interroge alors sur la portée du principe de "barrière" repris à l'article 3 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 et sur son utilité. Deux membres proposent d'examiner l'opportunité de maintenir ce principe inscrit dans le prochain arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*).

2.6.6. Le recrutement

Sous réserve de certaines dérogations (voir plus loin), l'article 15 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 fixe les conditions générales pour être nommé agent de l'Etat. Ces conditions sont :

- 1° réunir les conditions d'admissibilité imposées pour l'emploi à conférer;
- 2° réussir un concours de recrutement;
- 3° accomplir avec succès le stage probatoire;
- 4° justifier la possession des aptitudes physiques exigées pour la fonction à exercer.

Cet article 15 du statut des agents de l'Etat n'est cependant pas applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Aucun article de l'arrêté royal du 29 avril 1966 ne définit de la même manière que cet article 15 les conditions générales de recrutement des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. On trouve pourtant dans leur statut des conditions de recrutement similaires à celles des agents de l'Etat.

Le Comité propose que les conditions générales pour être nommé agent des services extérieurs de

la Sûreté de l'Etat soient définies de la même manière que celles des agents de l'Etat.

A. Les conditions d'admissibilité

Généralités

Les conditions générales de recrutement et d'admissibilité à la nomination en qualité d'agent de l'Etat sont fixées par les articles 15 à 19 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. L'article 1er de l'arrêté royal du 29 avril 1966 rend les articles 15, 16, 16 bis, 18 et 19 de ce statut inapplicables aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Seul l'article 17 de ce statut leur reste applicable : il prévoit le principe de conditions spéciales d'admissibilité lorsque notamment "*la nature des fonctions à exercer l'exige*" ou bien encore lorsque les besoins du service le justifient

Le paragraphe 1er, A de cet article 17 prévoit notamment que des conditions spéciales peuvent être imposées par un règlement pris par le ministre du département intéressé "*lorsque la nature des fonctions à exercer l'exige*". Ces conditions peuvent consister à :

- fixer, pour le recrutement à un grade déterminé, une limite d'âge inférieure à cinquante ans;
- imposer, pour le recrutement à des grades déterminés ou à des emplois déterminés, la possession de diplômes ou de certificats d'études particuliers.

Le paragraphe 1er, C de l'article 17 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 prévoit aussi que le secrétaire permanent au recrutement peut, pour un concours déterminé, imposer la condition d'un âge minimum.

D'autres conditions d'admissibilité peuvent être fixées par le Roi (article 17, § 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937).

L'article 5 de l'arrêté royal du 29 avril 1966, modifié par l'arrêté royal du 22 décembre 1993, déroge de plusieurs manières aux conditions générales de recrutement du personnel de l'Etat en ce qui concerne le personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Examen comparatif des conditions d'admissibilité :

- à un concours de recrutement en qualité d'étranger aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (article 5 de l'arrêté royal du 29 avril 1966, modifié par l'arrêté royal du 22 décembre 1993);
- à la nomination en qualité d'agent de l'Etat (article 16 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 31 mars 1995).

Article 5 de l'arrêté royal du 29 avril 1966, modifié par l'arrêté royal du 22 décembre 1993.

"Pour être admis à un concours de recrutement, en qualité d'étranger aux services extérieurs, les candidats doivent répondre aux conditions suivantes :

1° être belge et jouir des droits civils et politiques;

Article 16 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 31 mars 1995.

"Nul ne peut être nommé agent de l'Etat s'il ne remplit les conditions générales d'admissibilité qui suivent :

1° être belge lorsque les fonctions à exercer comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, ou, dans

2° être de conduite irréprochable;

(Cf... Condition 1°).

3° être titulaire d'un permis de conduire valable pour la conduite des véhicules de la catégorie "B" soit lors de l'inscription, soit impérativement à la fin de la période de stage;

4° avoir satisfait aux lois sur la milice;

5° être âgé de 21 ans au moins et n'avoir pas atteint, au jour où expire le délai d'inscription au concours, l'âge de 32 ans ou 37 ans, selon qu'il s'agit des candidats au grade d'inspecteur ou des candidats au grade de commissaire;

6° être porteur d'un diplôme ou certificat (...) pris en considération pour l'admission dans les administrations de l'Etat sous la rubrique "Niveau 1" pour le grade de commissaire; sous la rubrique "Niveau 2 +" pour le grade d'inspecteur;

7° avoir été agréé comme candidat par le ministre de la Justice après avis de l'administrateur-directeur général de la Sûreté publique."

les autres cas, être Belge ou citoyen de l'Union européenne.

2° être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction;

3° jouir des droits civils et politiques;

(Pas de condition analogue.)

4° avoir satisfait aux lois sur la milice;

5° n'avoir pas atteint l'âge de 50 ans à la date fixée conformément à l'article 17bis;

6° être porteur d'un diplôme ou certificat d'études en rapport avec le niveau du grade à conférer selon le tableau annexé au présent arrêté;

Pas de condition analogue.

Discussion du tableau comparatif

Rappelons que cet article 16 du statut des agents de l'Etat n'est pas applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Examinons plus en détail les conditions qui dérogent aux conditions générales des agents de l'Etat, c'est-à-dire les conditions mentionnées sous 1°, 2°, 3°, 5°, 6° et 7° de l'article 5 de l'arrêté royal du 29 avril 1966.

Le problème particulier des aptitudes physiques requises sera aussi examiné alors que celles-ci ne sont pas mentionnées dans l'arrêté royal du 29 avril 1966.

Les nouvelles conditions proposées par le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat seront aussi examinées.

Condition de nationalité

L'article 10 de la Constitution prévoit que les Belges sont seuls admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.

Depuis l'arrêté royal du 26 septembre 1994, des citoyens de l'Union européenne peuvent être

nommés agents de l'Etat belge. En ce qui concerne l'accès aux emplois publics, la condition de nationalité a en effet été adaptée à l'article 48 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne tel qu'interprété par la Cour de Justice des Communautés européennes. Il s'agit d'assurer la libre circulation des travailleurs au sein de la Communauté. Cette disposition interdit au sein de la Communauté européenne toute discrimination fondée sur la nationalité, entre travailleurs des Etats membres, entre autres en ce qui concerne l'emploi. Toutefois, et conformément à la jurisprudence de la Cour européenne, la condition d'avoir la nationalité belge reste requise *"lorsque les fonctions à exercer comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts de l'Etat"* (article 16, 1° de l'arrêté du 2 octobre 1937 modifié par l'article 5, a de l'arrêté royal du 26 septembre 1994).

La condition d'avoir la nationalité belge est ici requise pour être admis aux emplois d'inspecteur et de commissaire de la Sûreté de l'Etat (article 5, 1° de l'arrêté royal du 29 avril 1966). Cette condition paraît conforme à la jurisprudence de la Cour européenne de Strasbourg.

Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) ne modifie donc pas cette condition.

La conduite du candidat

Jusqu'en 1994, le candidat agent de l'Etat devait, tout comme le candidat aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, "être de conduite irréprochable".

Cette condition était généralement interprétée comme une exigence de posséder un casier judiciaire vierge. Cette condition a paru trop stricte. L'arrêté royal du 26 septembre 1994 a donc réduit l'exigence à une "conduite en rapport avec la fonction".

" (...) il s'agit d'éviter que les limitations prévues dans le code (pénal) ne soient étendues par une interprétation large de la notion de "conduite irréprochable" faite par les autorités administratives qui sont chargées de vérifier les conditions d'admissibilité. Une telle extension serait de surcroît vraisemblablement contraire à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales" (Rapport au Roi, Moniteur belge - 1er octobre 1994 - p. 24896).

Le statut des agents extérieurs de la Sûreté de l'Etat maintient la rigueur initiale d'une "conduite irréprochable". Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière de ces agents ne modifie pas la condition.

Permis de conduire

Le statut général des agents de l'Etat ne prévoit nullement ce genre de condition.

Depuis l'arrêté royal du 22 décembre 1993, les candidats à un concours de recrutement des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat doivent être titulaires d'un permis de conduire valable pour la conduite des véhicules de la catégorie "B", soit lors de l'inscription, soit impérativement à la fin du stage.

Le principe de cette condition particulière de recrutement repose sans doute sur l'article 17 §2 du statut des agents de l'Etat.

Le projet d'arrêté royal dont le Comité a connaissance ne modifie pas cette condition : elle se justifie par les tâches spécifiques des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Ces tâches comportent notamment des missions de filature de suspects ou d'escorte de personnalités.

Conditions d'âge

Il n'y a pas de condition d'âge minimum fixée pour le recrutement des agents de l'Etat tandis que la

limite d'âge est fixée à 50 ans (article 16, 5° du statut des agents de l'Etat).

L'article 5, 5° de l'arrêté royal du 29 avril 1966, modifié par l'arrêté royal du 22 décembre 1993 déroge doublement aux conditions générales d'âges :

- les candidats aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat doivent être âgés de 21 ans au moins. Il n'y a pas de condition d'âge minimum fixé pour les agents de l'Etat et selon l'article 17 § 1, C. de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, seul le secrétaire permanent au recrutement peut, pour un concours déterminé, imposer une telle condition. L'article 5, 5° de l'arrêté royal du 29 avril 1966 n'est donc pas conforme à l'article 17 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937;
- les candidats aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne doivent pas avoir atteint les limites d'âges de 37 ans pour le grade de commissaire et de 32 ans pour le grade d'inspecteur.

Le projet d'arrêté royal (*) relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne modifie pas ces conditions d'âge.

Il est raisonnable de penser que ces conditions d'âge plus sévères s'expliquent par des conditions particulières d'aptitude physique attendues des candidats au recrutement (voir plus loin).

Diplômes requis

Depuis l'arrêté royal du 22 décembre 1993, les diplômes et certificats requis pour accéder aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont les suivants :

- les diplômes et certificats donnant accès aux grades de niveau 2 + des agents de l'Etat donnent accès au grade d'inspecteur;
- ceux donnant accès aux grades de niveau 1 donnent accès au grade de commissaire.

Il s'agit d'une exigence tout à fait analogue à celle des agents de l'Etat.

Le projet d'arrêté royal (*) relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne modifie pas ces conditions.

Commentaire : les grades d'inspecteurs ont donc été revalorisés.

Agréation de la candidature par le ministre

Il s'agit ici d'une condition tout à fait particulière qui est même inscrite à deux reprises dans l'arrêté royal du 29 avril 1966 :

- à l'article 5, 7° en ce qui concerne les candidats à un concours de recrutement aux services extérieurs, d'une part;
- à l'article 33 en ce qui concerne toute candidature à un emploi définitif ou temporaire dans les services (intérieurs et extérieurs) de la Sûreté de l'Etat, d'autre part.

La mention de cette condition à l'article 33 aurait suffi puisqu'elle figure là dans le titre II "*disposition commune aux services centraux et aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat*".

Les candidats doivent donc avoir été agréés comme candidats par le ministre de la Justice après avis de l'administrateur - directeur général de la Sûreté publique (article 5, 7° de l'arrêté royal du 29 avril 1966, modifié par l'arrêté royal du 22 décembre 1993). Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) confirme cette condition d'agréation après avis de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat.

Le principe de cette condition supplémentaire repose sans doute sur l'article 17 § 2 de l'arrêté royal

du 2 octobre 1937. L'arrêté royal du 29 avril 1966 n'indique cependant pas les critères sur base desquels :

- le ministre agrée ou pas les candidats;
- l'administrateur (- directeur) général rend un avis.

Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) maintient cette condition de recrutement, mais sans en préciser les modalités d'application (projet d'article 26, 10°). Cet article est redondant dans la mesure où l'article 33 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 reste d'application.

L'agrégation préalable des candidats à un emploi public semble poser un problème dans l'application de deux principes constitutionnels :

- l'égalité des citoyens devant la loi et le principe de non-discrimination (articles 10 et 11);
- le respect de la vie privée (article 22); ce problème a déjà été abordé dans l'enquête sur les certificats de sécurité ⁽⁵⁾.

Les articles 10 et 11 de la Constitution consacrent les principes d'égalité et de non-discrimination des citoyens. Ils fondent la règle de l'égal accès aux emplois publics et celle de la comparaison des titres et mérites des candidats à une promotion contenues dans le statut des agents de l'Etat.

Le Comité n'a trouvé aucun document lui permettant de vérifier les critères préalables sur base desquels l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat rend son avis au ministre en vue de l'agrégation des candidatures.

Le principe d'une agrégation ministérielle préalable d'une candidature, n'est-il pas contraire aux droits constitutionnels précités s'il n'est pas explicitement prévu par une loi qui en détermine les modalités ?

Le certificat de sécurité

Le Comité note ici que le statut des agents de la Sûreté de l'Etat ne prévoit nullement l'obtention d'un certificat de sécurité alors qu'en pratique, ce certificat est requis pour l'exercice de fonctions dans ce service ⁽⁶⁾.

Pour les agents des services extérieurs, l'enquête de sécurité est effectuée avant qu'ils ne soient autorisés à participer à la seconde épreuve du concours de recrutement. L'Autorité nationale de sécurité a donné délégation à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat pour délivrer les certificats de sécurité au personnel de son service.

Dans son rapport général d'activités de 1995, le Comité a fait remarque que cette matière n'était régie par aucune loi ⁽⁷⁾.

Dans les arrêts "*Cudell*" et "*Wicart*" du 30 juin 1995 (n° 54 - 138 et 54-139), le Conseil d'Etat a indiqué ce qui suit : "*Considérant que l'article 8 § 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales permet l'ingérence de l'autorité publique dans l'exercice du*

⁽⁵⁾ Rapport d'activités du Comité du Comité R - 1995 - chapitre 2, 2 - p. 112 et suiv.

⁽⁶⁾ Rapport d'activités du Comité R - 1995 - chapitre 2, 2 - p. 112 et suiv.

⁽⁷⁾ idem page 134..

droit de toute personne au respect de sa vie privée, pour autant que cette ingérence est conforme à la loi, qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire notamment à la sécurité nationale et à la sûreté publique et que les textes qui la prévoient soient accessibles à l'intéressé et rédigés en termes assez clairs pour lui indiquer de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions ils habilent la puissance publique à s'y livrer, spécialement si l'ingérence présente un caractère secret ; (...)".

Pour sa part, le Comité a recommandé ce qui suit : *"Afin de répondre aux exigences de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, de l'article 22 de la Constitution et tenant compte des atteintes à la vie privée qui peuvent découler de l'enquête de sécurité, il paraît nécessaire que cette problématique soit d'urgence réglée par une loi. Cette loi devra être suffisamment claire et transparente pour le citoyen de manière à ce qu'il sache dans quelles circonstances et sous quelles conditions, l'autorité, peut s'ingérer dans sa vie privée. Cette ingérence devra être mise en balance avec les droits et les libertés reconnus aux citoyens par les traités internationaux, par la Constitution et par les lois"* ⁽⁸⁾ .

Le Comité a pris connaissance du communiqué de presse diffusé par le Conseil des ministres le 14 juin 1996. Ce communiqué indique que le gouvernement a décidé de globaliser la base légale à la délivrance d'habilitations de sécurité dans un avant-projet de loi, distinct de l'avant-projet sur les services de renseignements.

Cet avant-projet habilite le Roi à soumettre aux mesures de sûreté qu'il détermine, l'accès à certains emplois, fonctions ou grades, à certaines informations, documents ou données.

Ces mesures peuvent être prises dans l'intérêt :

- de la défense de l'intégrité du territoire national;
- des plans de défense militaires;
- de l'accomplissement des missions des forces armées;
- de la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, y compris dans le domaine de l'ordre démocratique et constitutionnel;
- des relations internationales;
- du potentiel scientifique et économique du pays;
- du fonctionnement des organes décisionnels de l'Etat;

ou en application des traités liant la Belgique.

Ces mesures de sûreté peuvent consister en une habilitation de sécurité accordée après une enquête effectuée par des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ou des membres du Service général du renseignement selon le cas.

Le Roi doit désigner l'autorité qui délivre les habilitations de sécurité - l'Autorité nationale de sécurité - selon la procédure légale. Néanmoins, l'avant-projet de loi prévoit explicitement que le fonctionnaire dirigeant de la Sûreté de l'Etat exerce les compétences de cette Autorité nationale de sécurité pour les membres du personnel de ce service. Un droit de recours est prévu en cas de refus d'octroi de l'habilitation de sécurité.

La personne qui doit obtenir cette habilitation sera avertie du niveau et de l'objet de l'enquête de sécurité nécessaire et son accord est requis pour pouvoir y procéder. Cet accord vaudra également pour toute enquête de sécurité ultérieure visant à vérifier que les conditions requises sont toujours réunies.

⁽⁸⁾ idem, page 134.

Si l'habilitation est requise pour l'accès à un emploi, une fonction ou un grade, le refus explicite du candidat ou l'absence d'accord dans un délai de quinze jours suivant le jour de la réception du document l'avertissant de l'enquête, mettra automatiquement fin à la procédure de recrutement, d'engagement, de nomination ou de promotion.

Désormais, un arrêté royal devra donc être pris pour soumettre le personnel de la Sûreté de l'Etat aux habilitations de sécurité.

B. Le concours de recrutement

Nul ne peut être nommé agent de l'Etat s'il n'a réussi un concours de recrutement. Le recrutement des agents de l'Etat est réglé par les articles 15 à 44 (partie III) de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat. Certains de ces articles sont applicables aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. En effet, la réussite d'un concours de recrutement y est aussi une condition de nomination, comme dans l'administration générale de l'Etat. Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) mentionne explicitement cette condition, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

L'article 1er de l'arrêté royal du 29 avril 1966 ne déroge donc pas aux articles 17, 17 bis, 22, 23 et 27 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Les principes suivants qui président à l'organisation des concours de recrutement d'agents de l'Etat sont donc applicables aux concours de recrutement des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat :

- la fixation par le Secrétaire permanent au recrutement de la date à laquelle les candidats doivent satisfaire aux conditions relatives à l'âge, aux diplômes ou certificats d'étude et, le cas échéant, aux conditions spéciales d'aptitudes professionnelles (article 17 bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, introduit par l'article 4 de l'arrêté royal du 1er août 1975);
- l'annonce par avis inséré au Moniteur belge de chaque concours de recrutement par le Secrétaire permanent au recrutement (article 22 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, introduit par l'article 3 de l'arrêté royal du 12 août 1981);
- le droit de chaque participant de recevoir communication des résultats qu'il a obtenus après la clôture du procès-verbal du concours. Les résultats détaillés obtenus par les candidats figurent à leur dossier de signalement lorsqu'ils sont nommés en qualité d'agents de l'Etat (article 23 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937);
- le classement des lauréats du concours par ce secrétaire (article 27 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937).

Remarque : le projet d'arrêté royal relatif aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) modifie fondamentalement cette situation dans la mesure où il cesse de rendre applicables à ces agents les articles 17 bis à 25 et 27 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat (voir plus loin les dérogations).

Les dispositions des articles 20 et 21, 24 à 26 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ne sont pas applicables au personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (article 1er, 1° de l'arrêté royal du 29 avril 1966). Les dispositions suivantes leur sont applicables :

- les programmes et les modalités des épreuves sont fixés par le ministre de la Justice, avec l'accord du ministre qui a la fonction publique dans ses attributions (article 6 de l'arrêté royal du 29 avril 1966). Un arrêté ministériel du 15 octobre 1968 organise en effet le concours de recrutement d'inspecteur des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Cet arrêté a été modifié par l'arrêté ministériel du 12 décembre 1975;

- les épreuves d'admission sont organisées par l'administrateur - directeur général de la Sûreté publique (lire l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat), sous le contrôle du secrétaire permanent au recrutement (article 7 de l'arrêté royal du 29 avril 1966).
Le Comité n'a pas connaissance de notes internes prises par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat pour organiser ces épreuves.
- la composition du jury de l'épreuve d'admission est fixée par l'article 8 de l'arrêté royal du 29 avril 1966; il comprend :
 - le secrétaire général du ministère de la Justice ou son délégué;
 - l'administrateur (- directeur) général de la Sûreté publique, ou le fonctionnaire qui le remplace;
 - un délégué du secrétaire permanent au recrutement;
 - l'administrateur adjoint à la Sûreté de l'Etat ou son délégué.

En l'absence du secrétaire général, le jury est présidé par l'administrateur (-directeur) général de la Sûreté publique ou le fonctionnaire qui le remplace. (article 8 de l'arrêté royal du 29 avril 1966).

C. Classement des lauréats

Comme pour les agents de l'Etat, c'est le secrétaire permanent au recrutement qui établit la liste des lauréats des concours de recrutement; les règles de classement sont fixées par le Roi (article 27 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937).

Les règles de classement des lauréats aux concours de recrutement des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'état sont propres à ce service; ils sont classés uniquement suivant le nombre de points obtenus au concours (article 9 de l'arrêté royal du 29 avril 1966, modifié par l'arrêté royal du 26 avril 1971).

D. Réserve de recrutement - durée du bénéfice de la réussite d'un concours de recrutement.

Dans le statut des agents de l'Etat, les lauréats d'un concours de recrutement non classés en ordre utile, ou sans recrutement immédiat, conservent le bénéfice de leur réussite pendant quatre ans à compter de la date du procès-verbal du concours (article 18 §2 de l'arrêté royal du 17 septembre 1969 concernant les concours et examens de recrutement et de la carrière des agents de l'Etat, modifié par l'arrêté royal du 10 août 1981).

Un problème apparaît ici en ce qui concerne les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat : deux dispositions apparaissent contradictoires dans l'arrêté royal du 29 avril 1966.

Dans sa version initiale, cet arrêté royal ne fixait pas la durée du bénéfice de la réussite d'un concours de recrutement.

L'article 4 de l'arrêté royal du 26 avril 1971 a notamment ajouté à l'article 9 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 un alinéa qui indique que les lauréats non classés en ordre utile conservent le bénéfice de leur réussite au concours sans limitation de durée.

Par la suite, l'article 5, alinéa 2 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 a été modifié par l'article 1er de l'arrêté royal du 22 décembre 1993. Cet article 5 indique à présent que "*les candidats qui ont satisfait au concours de recrutement des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat conservent le bénéfice de leur réussite pendant trois ans à compter de la date du procès-verbal de clôture de la session*".

Cependant, il n'apparaît nulle part que l'arrêté royal du 22 décembre 1993 ait abrogé le deuxième alinéa de l'article 9 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 tel qu'introduit par l'arrêté royal du 26 avril 1971. Les deux dispositions subsistent donc de manière antinomique dans le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière de ces agents (*) résout la contradiction. D'une part il abroge les articles 5 et 9 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 (projet d'article 53). Il détermine d'autre part que *"les candidats qui ont satisfait au concours de recrutement d'inspecteur et de commissaire conservent le bénéfice de leur réussite pendant trois ans à compter de la date du procès-verbal du concours"*(projet d'article 27). Un second alinéa permet au ministre de la Justice de prolonger d'un an la durée de validité de la réserve de recrutement, sur proposition de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat. Cette prolongation est renouvelable.

E. Dérogations aux conditions générales de recrutement - priorités

Les dispositions statutaires relatives au recrutement des agents de l'Etat connaissent quelques dérogations notoires, notamment celles des articles 18 et 19 de leur statut.

L'article 18 de ce statut permet au Roi, en observant certaines conditions, de dispenser de tout ou partie des conditions de recrutement, des personnes d'une haute valeur administrative, scientifique, technique ou artistique. Cet article 18 n'est pas applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

L'article 19 du même statut permet au Roi de fixer des conditions de nomination spéciales en faveur des anciens agents de la Colonie, des membres de l'ordre judiciaire, de militaires ou d'autres titulaires de fonctions publiques qu'il désigne. A la suite de l'accession du Congo à l'indépendance, des dispositions ont été prises pour permettre aux agents des cadres d'Afrique placés dans l'impossibilité de poursuivre leur carrière d'être reclassés dans les services publics belges.

Bien que l'article 19 du statut des agents de l'Etat ne soit pas applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, l'admission des anciens membres du personnel d'Afrique dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat a cependant été réglementée par cinq arrêtés royaux, à savoir :

- l'arrêté royal du 12 octobre 1966 pris en exécution des lois relatives au personnel d'Afrique en ce qui concerne l'admission aux fonctions de commissaire et d'inspecteur des services extérieurs de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique.
- deux arrêtés royaux des 6 juillet 1967 et 21 octobre 1968 pris en exécution des lois relatives au personnel d'Afrique en ce qui concerne l'admission aux fonctions d'inspecteur des services extérieurs de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique.
- l'arrêté royal du 23 octobre 1967 portant des dispositions temporaires dérogeant aux règles relatives au recrutement et à la carrière des agents de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique; ce régime temporaire et dérogatoire a été prorogé par l'arrêté royal du 21 novembre 1969.

Il y a aussi la loi du 26 mars 1968 qui facilite le recrutement dans les services publics des personnes ayant accomplis des services à la coopération avec les pays en voie de développement. A défaut de dispositions contraires, cette loi est applicable à l'Administration de la Sûreté de l'Etat.

L'article 58 du projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) prétend cependant rendre la loi du 26 mars 1968 inapplicable aux emplois d'inspecteurs et de commissaires des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Le préambule de ce projet d'arrêté royal (*) mentionne en effet ce qui suit : *"Considérant que le caractère particulier*

des fonctions exercées par les membres des services extérieurs de l'Administration de la Sûreté de l'Etat, les qualités spécifiques qu'elles requièrent et les épreuves spéciales qui y donnent accès ne permettent pas l'application de la loi du 26 mars 1968 (...)".

L'article 6, 1°, alinéa 2 de la loi précitée, tel que modifié par la loi du 22 août 1975 permet en effet au Roi "par arrêté motivé, (de) déterminer les emplois de recrutement auxquels les intéressés ne peuvent être nommés en application des dispositions du présent article, en raison des conditions de qualifications particulière exigées des titulaires de ces emplois ou des épreuves spéciales qui y donnent accès".

La loi du 16 avril 1963 relative au reclassement social des handicapés et l'arrêté royal du 11 août 1972 obligent certaines administrations à occuper un certain nombre de handicapés. Les bénéficiaires de cette réglementation ne doivent pas présenter le concours de recrutement mais un examen d'aptitude professionnelle. La limite d'âge ne leur est pas appliquée. Il est procédé au recrutement par une commission présidée par le Secrétaire permanent au recrutement.

Par la réponse qu'a donnée le ministre de la Justice à la question n° 47 posée le 5 août 1988 par M. Vervaet, nous savons que le nombre de moins-valides à recruter par le ministère de la Justice a été fixé par un arrêté royal du 29 novembre 1976 (Moniteur belge du 19 janvier 1977). Ces personnes ont été principalement affectées dans les services de l'administration centrale de ce ministère. Il n'y a aucune personne handicapée employée dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

2.6.7. Le stage

Le stage des agents de l'Etat, ainsi que leur admission en cette qualité, est réglementé par les articles 27 à 39 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937.

Seul l'article 27 du statut des agents de l'Etat est applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Pour le reste, le stage de ces agents est réglé par les articles 10 à 15 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 (soit six articles au total) : ces dispositions sont plus sommaires que celles du statut des agents de l'Etat.

Dans le statut de ces agents, le stagiaire n'a pas la qualité d'agent de l'Etat (article 28 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937). Dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, l'inspecteur porte le titre d'agent de la Sûreté de l'Etat avant d'être admis en qualité d'agent de l'Etat (article 2, alinéa 2 de l'arrêté royal du 29 avril 1966). La qualité portée par les commissaires stagiaires n'est pas précisée. On n'aperçoit d'ailleurs pas très bien la portée pratique de ces distinctions.

Les agents de l'Etat sont admis au stage par le ministre de la Fonction publique (article 30, § 1er de l'arrêté royal du 2 octobre 1937). Les candidats classés en ordre utile au concours de recrutement d'agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont admis au stage par l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination (article 10 de l'arrêté royal du 29 avril 1966). Il s'agit du Roi pour les commissaires, du ministre de la Justice pour les inspecteurs (article 2 de l'arrêté royal du 29 avril 1966).

Pour les agents de l'Etat, le stage des candidats aux grades de niveau 1 est placé sous la haute direction du directeur de la formation (voir plus loin : l'accueil et la formation). Celui-ci détermine les activités de formation auxquelles les stagiaires sont tenus de participer. Chaque stagiaire doit déposer un mémoire.

Les principes généraux régissant le stage ainsi que les matières à enseigner au cours du stage dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont déterminées par le ministre de la Justice (article 11 de l'arrêté royal du 29 avril 1966).

Le stage est placé sous la direction de l'administrateur (général) adjoint de la Sûreté de l'Etat.

Celui-ci arrête les programmes et les méthodes de formation et en surveille l'application. Il est secondé dans cette tâche par le directeur de la première direction de la Sûreté de l'Etat et par le commissaire en chef (article 12 de l'arrêté royal du 29 avril 1966).

Durée du stage

La durée du stage des agents de l'Etat est de six mois pour les agents de niveau 2+; elle est d'un an pour les agents de niveau 1. Dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, la durée du stage était d'un an, tant pour les inspecteurs (agents de niveau 2+), que pour les commissaires (agents de niveau 1). L'arrêté royal du 22 décembre 1993 modifiant l'arrêté royal du 29 avril 1966 (article 2) a porté cette durée à deux ans.

La durée du stage des agents de l'Etat peut être prolongée d'un tiers de sa durée si le stagiaire ne donne pas satisfaction.

A la Sûreté de l'Etat, le Roi ou le Ministre de la Justice selon le cas, peut, sur l'avis motivé de l'administrateur général, prolonger le stage lorsqu'il est nécessaire de permettre au stagiaire de suivre certains cours de l'Ecole de Criminologie et de police scientifique et d'obtenir ainsi un certificat de cette école. Il n'est pas précisé de quelle durée maximale le stage peut être prolongé (article 13 de l'arrêté royal du 29 avril 1966, modifié par l'arrêté royal du 22 décembre 1993).

L'issue du stage

A l'issue du stage et pour autant qu'il ait réussi la première partie du cours moyen de l'Ecole de Criminologie et de police scientifique, le stagiaire jugé apte par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat, après avis de l'administrateur général adjoint, est nommé agent de l'Etat au grade pour lequel il s'est porté candidat.

Le stagiaire jugé inapte peut être licencié. Le stagiaire dont le licenciement est proposé dispose d'un droit de recours devant le ministre de la Justice. Le recours est soumis au conseil consultatif.

La manière d'apprécier la valeur du stagiaire n'est pas précisée, pas plus que les modalités du licenciement.

Le stage dans le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*).

Ledit projet d'arrêté royal consacre son chapitre VIII au stage des agents des services extérieurs. Ce chapitre comporte neuf articles répartis en trois sections : dispositions générales - le stage des inspecteurs - le stage des commissaires.

Les dispositions générales concernent :

- l'établissement de la liste des lauréats par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat et l'ordre d'admission au stage;
- les délais d'appel en service, la nomination des lauréats par le ministre de la Justice en qualité de stagiaire et leur affectation;
- la compétence du ministre de la Justice pour fixer, sur proposition de l'administrateur général, les principes généraux régissant le stage, les matières à enseigner au cours du stage ainsi que les activités de formation auxquelles les stagiaires sont tenus de participer;
- l'autorité de l'administrateur général pour fixer le programme, les méthodes de formation et en vérifier l'application;
- l'évaluation du stagiaire au moyen d'un rapport mensuel par son supérieur hiérarchique et d'un rapport final par l'administrateur général, après avis de l'administrateur général adjoint;
- la prolongation éventuelle du stage pour l'obtention d'un certificat de l'école de Criminologie et de Criminalistique, avec un maximum de huit mois pour établir que le stagiaire satisfait aux

- exigences du stage;
- la nomination du stagiaire jugé apte, la fixation de sa résidence administrative et ses mutations ultérieures dans l'intérêt du service;
- le calcul de l'ancienneté, du traitement et le classement du stagiaire;
- les modalités du licenciement pour inaptitude ou pour faute grave du stagiaire.

A propos du licenciement, on note que le stagiaire jugé inapte professionnellement peut être licencié pendant ou à l'issue du stage moyennant un préavis de trois mois. L'intéressé preste ce préavis dans les liens d'un contrat de travail à durée déterminée, ce qui lui permet de bénéficier des allocations de chômage à l'issue du stage.

La faute grave donne lieu à licenciement sans préavis. L'intéressé doit, au préalable, être entendu par l'administrateur général ou son délégué.

La durée du stage des inspecteurs et celle des commissaires reste de deux ans.

Selon le projet d'arrêté royal (*), le stage des inspecteurs et des commissaires comprendra :

- 1° la fréquentation et la réussite de cours de l'Ecole de Criminologie et de Criminalistique;
- 2° la fréquentation et la réussite de la formation de base organisée par l'Administration de la Sûreté de l'Etat;
- 3° l'accomplissement avec fruit d'un stage au sein des services extérieurs ou dans une autre affectation désignée à cette fin par l'administrateur général.

Le stage des commissaires stagiaires comprendra en plus la rédaction d'un mémoire à faire parvenir à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat selon les modalités et dans le délai que celui-ci détermine.

La durée du stage mise à part (qui reste de deux ans), ces nouvelles modalités se rapprocheront de celles prévues dans le statut des agents de l'Etat.

2.6.8. Aptitudes physiques requises

Pour les agents de l'Etat, le principe d'aptitudes physiques particulières pour la fonction à exercer est prévu par l'article 15 alinéa 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Ces modalités doivent être déterminées par le Roi. Cependant cette disposition a été écartée du statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (article 1er de l'arrêté royal du 29 avril 1966). Ce même statut ne prévoit pourtant pas de conditions d'aptitudes physiques particulières, ni même le principe de telles conditions pour le recrutement de ces agents.

Il faut donc s'en référer à l'arrêté royal du 1er décembre 1964 relatif à la vérification des aptitudes physiques requises des candidats à certains emplois publics.

Toute personne engagée, à quelque titre que ce soit, comme membre du personnel d'un ministère, doit se soumettre à un examen médical organisé par l'Office médico-social de l'Etat. L'examen a lieu à la demande de l'autorité qui organise le recrutement.

Lorsque la nature de la fonction l'exige, des arrêtés ministériels peuvent fixer, par ministère, des conditions particulières d'aptitudes physiques, pour des grades déterminés. Ces arrêtés ministériels peuvent prescrire que, dans ce cas, l'examen médical doit précéder l'entrée en fonction. Les conditions d'aptitude physique particulières imposées pour l'accès aux grades à conférer, sont mentionnées dans les avis de recrutement.

C'est donc dans un arrêté ministériel du 2 septembre 1976 que l'on trouve mentionnées les "aptitudes physiques requises des candidats aux emplois des services extérieurs de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique".

Cet arrêté ministériel prévoit qu' "outre les conditions générales que toute personne doit remplir lors de l'examen médical organisé par le Service de santé administratif avant d'être nommée à quelque titre que ce soit comme membre du personnel des ministères, les candidats (...) doivent satisfaire aux conditions suivantes : (...) ". Suivent une série de conditions particulières dont certaines sont bien plus que des conditions physiques proprement dites. Parmi ces conditions, on relève notamment :

- 1° être de constitution robuste, notamment au point de vue systèmes respiratoire, cardio-circulatoire, digestif, locomoteur (squelette et muscles).
Ces candidats doivent être à même d'effectuer des prestations longues, à horaires irréguliers, nécessitant des efforts physiques parfois violents (courses, luttés) des marches et stations debout prolongées, dans tous les temps;
- 2° avoir une constitution neuro-psychique bien équilibrée, un sens moral et un jugement suffisants permettant aux candidats de garder leur sang-froid dans toutes les circonstances et d'avoir au moment opportun, des réactions adéquates";
- 3° ils doivent satisfaire aux critères définis dans la liste des affections et anomalies éliminatoires pour les conducteurs de certains véhicules automobiles;
- 4° présenter un certain degré d'acuité visuelle;
- 5° présenter un sens chromatique satisfaisant. Les tests pratiques destinés à vérifier cette conditions sont décrits.
- 6° ils doivent présenter une acuité auditive satisfaisante.
- 7° n'être atteints d'aucune anomalie de l'appareil auditif capable de gêner le port prolongé d'écouteurs radiophoniques monos ou binauriculaires;
- 8° ne présenter aucun signe particulier trop apparent de nature à faire reconnaître immédiatement les agents en service.

L'examen médical doit toujours précéder l'entrée en fonction.

Cet arrêté ministériel du 2 septembre 1976 n'indique cependant pas de quelle manière la constitution neuropsychique, le sens moral et le jugement des candidats sont appréciés. Par contre les moyens de mesurer l'acuité visuelle et auditive sont minutieusement décrits.

Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) prévoit une condition d'aptitude physique supplémentaire. Les candidats devront en effet être aussi titulaires d'un certificat de sélection médicale valable conformément à l'arrêté royal du 20 septembre 1991 relatif à la sélection et à la surveillance médicale des conducteurs de véhicules à moteur, soit lors de l'inscription au concours de recrutement, soit impérativement à la fin de la période de stage.

La réussite de tests psychotechniques organisés par le Secrétariat permanent de Recrutement devient une condition de recrutement et de promotion à certains grades.

A la connaissance du Comité, la réussite de tests psychotechniques comme condition d'admissibilité ou d'accession à un grade plus élevé n'est prévue nulle part dans le statut des agents de l'Etat. Cette condition particulière d'admissibilité peut cependant trouver son fondement dans l'article 17 §2 du statut des agents de l'Etat ⁽⁹⁾.

Le passage d'épreuves psychotechniques fait à présent partie du programme du concours de recrutement de certains organismes publics, notamment les communautés européennes et les chambres législatives.

(9)

"Les autres conditions d'admissibilité sont déterminées par Nous" (le Roi).

L'article 26, 9. du projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) propose explicitement cette condition, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. La réussite de tests psychotechniques est également prévue comme condition d'accès au grade de commissaire.

Selon ledit projet, les dispositions relatives aux tests psychotechniques sont fixées par le ministre de la Justice, avec l'accord du Secrétaire permanent au Recrutement, sur la proposition de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat (projet d'article 29).

Le chapitre VI du projet d'arrêté royal (*) est consacré à l'organisation des tests psychotechniques.

Aucun candidat ne peut être dispensé des tests psychotechniques. Ceux-ci sont organisés par le Secrétariat Permanent de Recrutement; ils ont lieu après le concours. Le résultat des tests n'intervient pas dans le classement des lauréats au concours de recrutement ou d'accès selon le cas.

Ces tests ont pour buts d'apprécier les aptitudes ainsi que les qualités de caractère requises pour assumer la fonction. Ces critères ne sont toutefois pas définis alors qu'ils l'étaient dans l'arrêté ministériel du 2 septembre 1976 relatifs aux aptitudes physiques requises des candidats aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Deux membres du Comité recommandent de reprendre dans l'arrêté royal la même définition des aptitudes et des qualités de caractère requises que celle contenue dans cet arrêté ministériel du 2 septembre 1976, à savoir : "avoir une constitution neuro-psychique bien équilibrée, un sens moral et un jugement suffisants permettant aux candidats de garder leur sang-froid dans toutes les circonstances et d'avoir au moment opportun, des réactions adéquates".

2.6.9. L'entrée en fonction en qualité d'agent de l'Etat

La partie IV du statut des agents de l'Etat (de l'entrée en fonction en qualité d'agent de l'Etat) comporte les articles 45 à 48; ceux-ci s'appliquent aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Cette partie traite de la prestation de serment.

Les stagiaires prêtent serment lors de leur nomination en qualité d'agent de l'Etat. La formule de ce serment est toujours celle fixée par l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 : "*Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge*".

La prestation de serment est indispensable pour confirmer la nomination.

La réponse du ministre de la Justice à la question n° 538 posée par M. Vermeiren le 14 septembre 1990 nous apprend que tous les membres du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat prêtent serment après leur nomination à titre définitif."

L'accueil et la formation des agents

L'arrêté royal du 18 novembre 1982 a inséré dans le statut des agents de l'Etat une partie IV bis intitulée "De l'accueil et de la formation"; elle est composée des articles 48 bis à 48 sexies. Ces dispositions sont complétées par l'arrêté royal du 8 août 1991 concernant l'accueil et la formation des agents de l'Etat. L'article 1er de l'arrêté royal du 29 avril 1966 n'écarte pas ces dispositions du statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Celles-ci prévoient une série de mesures destinées à favoriser l'intégration et la formation des nouveaux agents dans leur administration.

La formation peut avoir pour but, soit le perfectionnement professionnel, soit la préparation à la promotion. La participation à des activités de formation peut être rendue obligatoire par le ministre dont relève l'agent. Le ministre de la Fonction publique définit les principes généraux qui régissent

l'accueil et la formation.

Chaque ministre fixe, en se conformant aux principes généraux, le programme d'accueil et de formation qui répond aux besoins de l'administration et du personnel de son ministère. Il peut déléguer ce pouvoir au secrétaire général ou à un directeur général.

Les ministères doivent disposer, soit d'un service central de formation, soit d'un directeur de la formation par rôle linguistique. Ce service ou ces directeurs de la formation ont pour double mission de mettre en oeuvre les programmes d'accueil et de formation d'une part, de guider et de contrôler les stagiaires d'autre part.

Conformément à l'arrêté royal du 8 août 1991, le département "Formation" organise la formation et l'entraînement du personnel des services extérieurs.

Remarque

La mission du directeur de la formation à l'égard des stagiaires est définie par les articles 35 et 48 quinquies, § 3, 2° du statut des agents de l'Etat. L'article 35 n'est pas applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, l'article 48 quinquies l'est. Cette antinomie n'est pas résolue par l'article 12 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 qui stipule que "*le stage est placé sous la direction de l'administrateur adjoint à la Sûreté de l'Etat*" (lire "l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'Etat"). Il convient aussi de noter que cette dernière disposition devrait être abrogée par le projet d'arrêté royal relatif au statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) : le stage devrait désormais être placé sous l'autorité de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat (voir plus haut : "le stage").

2.6.10. Le projet de "formation continuée"

Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) prévoit dans ses articles 7 § 1, 3° et 10 § 1, 3° que la promotion aux grades d'inspecteur divisionnaire et de commissaire divisionnaire est soumise, notamment, à l'exigence d'une "*formation continuée*".

Le programme et l'organisation de cette formation continuée devraient être arrêtés par le Ministre de la Justice sur proposition de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat.

Le projet d'arrêté royal (*) n'indique pas qui sera responsable de l'application de ce programme de formation continuée.

2.6.11. Le signalement

L'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat n'est pas applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat; il en est de même des articles 53 à 62 du statut des agents de l'Etat (article 1er, 1° et 2° de l'arrêté royal du 29 avril 1966). Ces dispositions organisent de manière très détaillée le contenu du signalement, sa procédure d'attribution et les voies de recours, ainsi que l'évaluation des agents de l'Etat par le Conseil de Direction. L'intitulé et le contenu de l'arrêté royal du 7 août 1939 a été profondément remanié par un arrêté royal du 31 mars 1995 : il s'intitule à présent "arrêté royal organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat". Le point 2° de l'article 1 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 n'a pas été adapté à ce nouvel intitulé. Les articles 54 à 62 du statut des agents de l'Etat ont aussi été modifiés par les arrêtés royaux des 17 et 31 mars 1995. Le signalement des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat reste organisé par les articles 16 à 18 de l'arrêté royal du 29 avril 1966.

Comparaison des règles d'évaluation des agents de l'Etat avec celles d'attribution du signalement aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Règles d'évaluation des agents de l'Etat.

Règles d'attribution du signalement aux

commissaires et inspecteurs de la Sûreté de l'Etat.

L'évaluation est obligatoire pour tout agent de l'Etat qui est effectivement en service.

Elle a pour objet de déterminer les aptitudes professionnelles de l'agent.

L'évaluation est réalisée au moyen de grilles; elle utilise des critères dont l'importance relative est pondérée pour chaque agent. Une cotation est donnée à chaque critère. Finalement, l'évaluation se traduit par l'une des mentions suivantes : "très bon", "bon" ou "insuffisant".

L'administration tient pour chaque agent un dossier individuel d'évaluation dont le contenu est fixé par arrêté royal. Il est explicitement prévu qu' "*aucune recommandation, de quelque nature qu'elle soit, ne peut figurer au dossier d'évaluation*".

La première évaluation est notifiée à l'agent un an après sa nomination à titre définitif. Ensuite, une évaluation est notifiée à l'agent tous les deux ans. Une nouvelle évaluation est également notifiée dans une série de cas déterminés (faits nouveaux, changement de grade, à la demande de l'agent).

Il existe deux procédures d'évaluation : l'une pour les agents du niveau 1, l'autre pour les agents des niveaux 2+, 2, 3 et 4.

Pour les agents du niveau 1, le supérieur hiérarchique immédiat prépare la grille d'évaluation. Celle-ci est fixée, après entretien avec l'agent concerné, par la "*conférence d'évaluation*". Il s'agit d'un organe composé de plusieurs supérieurs, dont un fonctionnaire général d'une autre administration du ministère.

Pour les agents des niveaux 2+, 2, 3 et 4, l'évaluation est fixée par deux supérieurs hiérarchiques désignés, après entretien avec l'agent concerné.

Les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont soumis au signalement.

Celui-ci est basé sur l'appréciation des aptitudes, de la manière de servir et de la discipline de l'agent.

L'appréciation s'exprime à l'aide de cotes chiffrées correspondant aux mentions suivantes : "très bon" (' 16 à 20 points), "bon" (' 10 à 15,9 points), "insuffisant" (' 5 à 9,9 points et "mauvais" (' 0 à 4,9 points).

La constitution d'un dossier de signalement n'est pas expressément prévue par l'arrêté royal du 29 avril 1966.

Le signalement est établi annuellement.

La procédure d'attribution du signalement est la même pour les commissaires et les inspecteurs.

Chaque chef hiérarchique (le chef de section, le chef de brigade, le commissaire en chef, le directeur - sauf en matière de discipline (?) - et l'administrateur adjoint) propose individuellement une cote.

Le signalement est attribué par l'administrateur-directeur général de la Sûreté publique (lire : l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat).

Celui-ci communique à chaque agent individuellement, sous pli personnel et confidentiel, les cotations attribuées. L'agent peut faire valoir ses observations auprès de l'administrateur général.

Si celui-ci n'en tient pas compte, l'agent peut faire valoir ses observations auprès du "conseil consultatif" (voir plus loin) qui fixe alors la cote définitive.

Depuis les modifications intervenues dans le statut des agents de l'Etat en 1995, la nouvelle procédure d'évaluation de ces agents se distingue assez bien de la procédure d'attribution du signalement des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Il est normal que cette dernière procédure se déroule auprès d'autorités et d'organes propres à ce service - en raison du secret qui doit entourer certaines de ses actions - mais celle-ci n'a jamais évolué depuis 1966. La méthode d'évaluation des agents de l'Etat tend à plus d'objectivité, à plus de nuance et de pertinence dans l'appréciation de leurs aptitudes professionnelles. L'attribution du signalement aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat relève d'un règlement bien plus sommaire que celui des agents de l'Etat. Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) ne modifie pas cette réglementation.

2.6.12. L'ancienneté et le classement

Les articles 63 à 69 du statut des agents de l'Etat règlent le mode de calcul de l'ancienneté de grade, de l'ancienneté de niveau et de l'ancienneté de service des agents. Les articles 63 à 67 de ce statut sont applicables aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) laisse l'ensemble des articles 63 à 69 applicables à ces agents.

Un tel règlement est indispensable, en raison du rôle déterminant que peut jouer le classement selon l'ancienneté lors des promotions par avancement de grade.

2.6.13. Les règles de promotion et d'avancement

Les articles 70 à 75 du statut des agents de l'Etat, ainsi que les articles 21 à 67 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière de ces agents, règlent la manière dont un agent peut être nommé à un autre grade, soit de même rang, soit de rang et/ou de niveau supérieur.

"L'un des principes fondamentaux qui forment la substance de la relation de droit public autorité - agent, est l'obligation pour l'autorité d'examiner d'une façon objective et de comparer entre eux l'aptitude et les titres de tous les agents entrant régulièrement en ligne de compte pour une promotion."⁽¹⁰⁾

De cette réglementation, le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne retient que les principes suivants :

- la promotion ne peut, en principe, avoir lieu qu'en cas de vacance d'un emploi permanent à conférer (article 72 § 1er de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, tel que modifié par l'arrêté royal du 17 septembre 1969);

⁽¹⁰⁾ Précis de droit administratif - Mast, Alen, Dujardin, p. 169

- la promotion en carrière plane consiste en des nominations successives d'un agent à des grades d'un rang de plus en plus élevé d'un même niveau, attribuées, par dérogation à l'article 72, sans qu'il existe des emplois permanents vacants des grades à conférer et sans que l'intéressé doive faire acte de candidature (article 74 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937).

Le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne connaît donc que la promotion par avancement de grade et la promotion en carrière plane.

A. Les promotions par avancement de grade

Ne peuvent être promus par avancement de grade que les membres du personnel ayant bénéficié du signalement "bon" au cours des trois années précédant la promotion (article 19 de l'arrêté royal du 29 avril 1966). Il n'est pas prévu de manière explicite que la mention "très bon" accorde à son titulaire la priorité sur les agents ayant obtenu le signalement "bon" comme c'est le cas pour les agents de l'Etat (article 75 § 3 du statut des agents de l'Etat) .

Il existe quatre possibilités de promotion par avancement de grade dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat :

- la promotion au grade de commissaire;
- la promotion au grade de commissaire principal de première classe;
- la promotion au grade d'inspecteur principal de première classe;
- la nomination en qualité de commissaire en chef.

B. La promotion au grade de commissaire

Celle-ci est attribuée par la voie d'un concours ouvert aux inspecteurs principaux de première classe, aux inspecteurs principaux et aux inspecteurs qui ont obtenu le certificat du cours moyen de l'Ecole de criminologie et de police scientifique et qui comptent une ancienneté de grade de quatre ans au moins (article 20 de l'arrêté royal du 29 avril 1966, modifié par l'arrêté royal du 26 avril 1971).

Le programme et les modalités des épreuves du concours d'accession au grade de Commissaire sont fixés par un arrêté ministériel du 7 juin 1983.

C. La promotion aux grades de première classe

Pour autant qu'ils comptent trois années d'ancienneté de grade et qu'ils remplissent les conditions requises, peuvent se porter candidats à une promotion :

- au grade de commissaire principal de première classe, les commissaires principaux;
- au grade d'inspecteur principal de première classe, les inspecteurs principaux.

L'arrêté royal du 22 décembre 1993⁽¹¹⁾ fixe les conditions ainsi que les modalités de promotion aux grades de première classe dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Cet arrêté royal a été pris "*considérant la nécessité d'harmoniser les carrières traditionnellement liées des membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat et des agents et officiers de la Police Judiciaire*".

Les candidats au grade d'inspecteur principal de première classe et de commissaire principal de première classe doivent d'abord réunir un ensemble de compétences, d'aptitudes et d'expériences professionnelles dénommé "profil professionnel".

(11) Moniteur Belge du 28 janvier 1994, p. 1791 à 1794.

Ils doivent ensuite réussir une épreuve de promotion comprenant deux parties.

Pour répondre au “profil professionnel” requis, le candidat doit :

- justifier la connaissance des langues nationales et celle d’une langue étrangère;
- être titulaire de certains diplômes ou de certains certificats de l’Ecole de Criminologie et de police scientifique, ou bien d’autres titres *“qui témoignent d’une volonté de formation du candidat dans des domaines qui intéressent le travail des services extérieurs de la Sûreté de l’Etat”*;
- réussir certaines épreuves d’aptitudes physiques.

La promotion aux grades de première classe n’est à présent accordée qu’aux lauréats d’une épreuve de promotion. L’avis des chefs de brigade, du commissaire en chef et celui du fonctionnaire dirigeant la Sûreté de l’Etat sont nécessaires.

La nomination en qualité de commissaire en chef.

Il est simplement stipulé que le commissaire en chef est nommé parmi les commissaires principaux de première classe (article 21 § 3 de l’arrêté royal du 29 avril 1966).

Aucune condition de nomination n’est mentionnée.

D. La promotion en carrière plane

Il existe deux voies de promotion en carrière plane dans les services extérieurs de la Sûreté de l’Etat (article 21 §1 er de l’arrêté royal du 29 avril 1966, modifié par l’arrêté royal du 22 décembre 1993) :

- la promotion au grade d’inspecteur principal;
- la promotion au grade de commissaire principal.

Ces promotions sont automatiques pour les inspecteurs et les commissaires qui répondent à deux types de conditions :

- être porteur d’un diplôme ou d’un certificat de cours de l’Ecole de Criminologie et de police scientifique, ou avoir réussi certains cours de cette école;
- avoir une certaine ancienneté (neuf années pour les inspecteurs, huit années pour les commissaires).

E. Les règles de promotion dans le projet d’arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l’Etat (*)

Le chapitre III de ce projet d’arrêté royal (*) est consacré aux dispositions régissant la promotion de ces agents; il comprend 11 articles (articles 5 à 16).

Ce projet d’arrêté royal (*) diminue le nombre de grades dans les services extérieurs de la Sûreté de l’Etat; il ne laisse subsister que les grades d’inspecteur, d’inspecteur divisionnaire, de commissaire et de commissaire divisionnaire. L’arrêté royal du 22 décembre 1993 sera abrogé; les règles de promotion seront donc adaptées. Les principales modifications introduites par le projet sont les suivantes :

- toutes les promotions devront désormais faire l’objet d’un “avis motivé favorable” de l’administrateur général. Les modalités suivant lesquelles cet avis est rendu, de même que les recours ouverts à l’encontre d’un avis défavorable sont déterminés par les articles 12 à 14 du projet d’arrêté royal (*);

- les promotions par carrière plane sont supprimées; elles sont remplacées par des possibilités de promotion à une échelle de traitement supérieure sans changement de grade;
- ces dernières seront accessibles aux inspecteurs, aux inspecteurs divisionnaires, aux commissaires et aux commissaires divisionnaires moyennant certaines conditions d'ancienneté. Les bénéficiaires devront aussi être titulaires de certains diplômes, brevets ou certificats (une licence universitaire pour les commissaires divisionnaires). Les promotions barémiques des inspecteurs divisionnaires et celles des commissaires divisionnaires ne seront ouvertes que dans la limite des emplois vacants. Pour en bénéficier, l'intéressé devra en outre avoir réussi une "épreuve de capacité d'avancement barémique". Le programme, l'organisation et la désignation des membres du jury de cette épreuve seront déterminés par le ministre de la Justice sur proposition de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat;
- en plus des conditions actuelles (ancienneté, réussite de cours ou obtention d'un certificat, d'un diplôme), les promotions par avancement de grade seront désormais subordonnées à des exigences de "formation continuée" (voir "La formation continuée") ;
- les programmes et modalités du concours d'accession au grade de commissaire seront fixés par le ministre de la Justice avec l'accord du Secrétaire permanent au recrutement; ce concours comprendra des tests psychotechniques;
- les lauréats d'un concours d'accession non classés en ordre utile conserveront le bénéfice de leur réussite sans limitation de durée;
- le grade de commissaire en chef est supprimé. Le ministre de la Justice pourra cependant désigner, sur proposition de l'administrateur général, un commissaire divisionnaire aux fins d'assurer, sous l'autorité de l'administrateur général, la direction et la coordination des services extérieurs.

2.6.14. Le statut pécuniaire

Les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat bénéficient d'un traitement et d'indemnités.

A. Le traitement

Le statut pécuniaire des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat est actuellement fixé par l'arrêté royal du 4 août 1975 fixant les échelles des traitements des grades particuliers du Ministère de la Justice. Cet arrêté royal a été modifié par les arrêtés royaux des 14 novembre 1978, 17 décembre 1986, 14 décembre 1988 et 4 mai 1993. Les traitements des membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont les mêmes que ceux des membres de la Police Judiciaire près les parquets.

Suite à une décision du Conseil des ministres, une révision générale des barèmes a été opérée aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat; celle-ci est entrée en vigueur le 31 décembre 1994 avec effet au 1er janvier 1994. Ainsi, un arrêté royal du 23 juin 1995 a octroyé une prime unique de 30.000 F aux commissaires et inspecteurs des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Cette prime a couvert le paiement des arriérés dûs aux agents des services extérieurs pour la période du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1994.

B. Le nouveau statut pécuniaire

Le nouvel arrêté royal prévoira huit échelles de traitement : quatre pour les inspecteurs et inspecteurs divisionnaires; quatre pour les commissaires et commissaires divisionnaires.

L'échelle de traitement 2 A sera liée au grade d'inspecteur;

L'échelle de traitement 2 B sera l'échelle de promotion du grade d'inspecteur;
L'échelle de traitement 2 C sera liée au grade d'inspecteur divisionnaire;
L'échelle de traitement 2 D sera l'échelle de promotion du grade d'inspecteur divisionnaire.
L'échelle de traitement 1 A sera liée au grade de commissaire;
L'échelle de traitement 1 B sera l'échelle de promotion du grade de commissaire;
L'échelle de traitement 1 C sera liée au grade de commissaire divisionnaire;
L'échelle de traitement 1 D sera l'échelle de promotion du grade de commissaire divisionnaire.

Les grades et les traitements des membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat continueront à être alignés sur ceux des membres de la Police Judiciaire près les parquets.

L'article 55 du projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) prévoit d'abroger certaines dispositions de l'arrêté royal du 4 août 1975 qui règle actuellement le statut pécuniaire des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

C. Les indemnités, primes et allocations

Les indemnités, primes et allocations sont aussi les mêmes, en principe, que celles des membres de la Police Judiciaire près les parquets.

L'indemnité journalière : un arrêté royal du 31 mai 1951 octroie aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat le bénéfice des indemnités journalières allouées aux membres de la Police Judiciaire près les Parquets. Il s'agit d'une prime payée pour chaque journée de travail effectivement prestée en service extérieur. Une note du 3 avril 1995 annonce que cet arrêté royal devrait être revu.

L'indemnité forfaitaire téléphonique : il s'agit d'une indemnité forfaitaire également prévue par l'arrêté royal du 31 mai 1951. Elle est payée tous les mois pour l'abonnement et les communications téléphoniques que l'agent passe à son domicile.

La prime de bilinguisme : cette prime est seulement d'application pour les agents des services extérieurs ayant leur résidence administrative à Bruxelles. Ceux-ci doivent être en possession d'un certificat de connaissance linguistique de la deuxième langue nationale délivré par le Secrétariat Permanent de Recrutement. Un examen de connaissance linguistique est organisé chaque année par cet organisme.

Les allocations pour service irrégulier : les prestations normales de service doivent atteindre 7 heures 36 de travail par jour; elles doivent être accomplies entre 8 heures 30 et 18 heures. Des prestations en dehors de cet horaire peuvent être commandées par les chefs de section et de brigades afin d'assurer le bon fonctionnement du service. Ces prestations exceptionnelles sont rémunérées ou compensées de manière indépendante des prestations nocturnes et dominicales. Les allocations pour service nocturne et les allocations pour service les samedis, dimanches et jours fériés sont alignées sur celles allouées à la Gendarmerie.

Les indemnités des frais de déplacement et de séjour : ces indemnités forfaitaires sont accordées pour chaque mission effectuée. Les frais réels qui excèdent l'indemnité forfaitaire peuvent être portés en compte si la mission s'étend sur plusieurs jours; ils doivent alors faire l'objet d'une justification. Le relevé des frais journaliers, ainsi que la manière de procéder au remboursement de ces frais, font l'objet de nombreuses notes internes de la part de la hiérarchie de la Sûreté de l'Etat.

L'allocation de fonction : la note du 3 avril 1995 annonce que l'octroi de l'allocation de fonction sera proposé par la Direction général et décidé par le ministre. Les conditions d'octroi de cette allocation devront être précisées. Cette allocation de fonction serait forfaitaire; elle devrait remplacer l'indemnité journalière, l'indemnité téléphonique ainsi que les indemnités de déplacement

et de séjour.

2.6.15. Le régime disciplinaire

Les conclusions de l'enquête parlementaire sur le grand banditisme et le terrorisme insistent notamment sur la nécessité d'un "*statut disciplinaire fonctionnel*" qui offre aux membres des services de renseignements une plus grande sécurité juridique "*eu égard à la "nature particulière" de leurs fonctions*". Pour la commission parlementaire, il semblait que l'arbitraire avait plutôt prévalu dans certaines mesures de mutations et dans certaines sanctions disciplinaires prononcées à l'égard d'agents de la Sûreté de l'Etat. Le Comité n'a pas à se prononcer sur le fond de cette appréciation mais il lui paraît opportun d'examiner ici en quoi le statut disciplinaire actuel des agents de la Sûreté de l'Etat diffère de celui des agents de l'Etat et quelle en est la raison.

Le régime disciplinaire de la fonction publique comprend l'ensemble des mesures dont dispose l'administration pour réprimer les agissements de ses agents qui contreviennent à leurs obligations. "*Si le délit est une infraction aux obligations incombant au citoyen comme membre de la communauté nationale, la faute disciplinaire du fonctionnaire est un manquement à ses devoirs professionnels de collaborateur du service public. Seules les fautes commises dans l'exercice d'une fonction publique ou un comportement privé qui nuit à la dignité de cette fonction, peuvent justifier une mesure disciplinaire. Tandis que l'action pénale est exercée dans l'intérêt et pour les besoins de la société dans son ensemble, les peines disciplinaires sont infligées dans l'intérêt et pour les besoins du service. Une sanction pénale atteint le citoyen dans sa liberté ou dans son patrimoine; la peine disciplinaire frappe le fonctionnaire dans sa carrière*"⁽¹²⁾.

A. Les fautes incriminées

La règle de droit pénal *nullum crimen sine lege* selon laquelle des poursuites ne peuvent être intentées que si le fait incriminé a été au préalable défini par la loi comme une infraction, ne trouve pas à s'appliquer en droit disciplinaire. Il n'existe pas d'énumération des fautes disciplinaires et les peines disciplinaires peuvent donc être infligées pour n'importe quelle faute. Il est difficile, sinon impossible, de définir les manquements professionnels des fonctionnaires⁽¹³⁾.

Les agents de l'Etat, tout comme les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont cependant soumis aux droits et devoirs généraux définis aux articles 7 à 12 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 (voir plus haut ...). L'article 22 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 portant statut des membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat prévoit expressément que toute contravention aux articles 7 à 12 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 est punie, suivant l'exigence des cas, de l'une des peines disciplinaires édictées par l'article 23, sans préjudice de l'application des lois pénales.

B. Les peines disciplinaires

Les peines disciplinaires des agents de l'Etat sont définies à l'article 77 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Cet article n'est pas applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat dont les peines disciplinaires sont définies par l'article 23 de l'arrêté royal du 29 avril 1966.

(12) Précis de droit administratif - Mast, Alen, Dujardin, p. 151.

(13) Idem, p. 154.

Ces dernières peines diffèrent quelque peu des premières.

Article 77 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat.

“§1er Les peines disciplinaires suivantes peuvent être prononcées;

- 1. le rappel à l'ordre;*
- 2. le blâme;*
- 3. la retenue de traitement;*
- 4. le déplacement disciplinaire;*

(La sanction en regard n'est pas mentionnée);

- 5. la suspension disciplinaire;*

- 6. la rétrogradation;*

(La sanction en regard n'est pas mentionnée);

- 7. la révocation.”*

Article 23 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 portant le statut du personnel de la Sûreté de l'Etat.

“Les peines disciplinaires sont :

- 1. la réprimande;*
- 2. le blâme;*
- 3. la retenue de traitement pendant huit jours au plus;*

- 4. le déplacement disciplinaire;*

- 5. la réduction de traitement; (...)*

- 6. la suspension disciplinaire de six mois au plus;*

- 7. la rétrogradation; (...)*

- 8. la démission d'office;*

- 9. la révocation.”*

Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) ne prévoit pas d'abroger ni de modifier l'article 23 de l'arrêté royal du 29 avril 1966. Un éventail de cinq à sept peines permet à l'autorité de choisir la sanction qu'elle estime être la plus adéquate, en d'autres termes, d'établir le plus juste rapport de proportion entre la faute et la peine⁽¹⁴⁾.

On ne trouve pas dans ces textes une définition des termes “rappel à l'ordre”, “blâme” et “réprimande”. Ce sont des peines disciplinaires légères ou mineures, qui ont essentiellement pour but d'avertir l'agent, de le mettre en garde, d'attirer son attention sur les manquements qui sont constatés par l'autorité, ainsi que sur leurs effets et conséquences. Le plus généralement, ces sanctions sont prononcées lorsque les faits sont de peu de gravité ou lorsqu'il s'agit de manquements ou de transgressions disciplinaires mineures⁽¹⁵⁾.

On constate que le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat mentionne deux peines disciplinaires supplémentaires que ne connaît pas le statut des agents de l'Etat : la

(14) Précis de fonction publique - J. Sarot - 596 - p. 381.

(15) Précis de fonction publique - J. Sarot - 600 - p. 384.

réduction de traitement et la démission d'office.

L'autorité disciplinaire ne peut en principe prononcer que les sanctions disciplinaires prévues par les textes. Mais dans le silence des textes, l'adage *nulla poena sine lege* ne vaut pas sans réserve. Le précis de droit administratif belge cite quatre arrêts du Conseil d'Etat en ce sens ⁽¹⁶⁾.

Ainsi le Conseil d'Etat a jugé qu'en l'absence d'un statut complet organisant le régime disciplinaire et fixant notamment une échelle de peines, l'autorité hiérarchique (donc disciplinaire) ne peut être paralysée ⁽¹⁷⁾. Le pouvoir de révoquer un agent implique celui de lui infliger une peine plus légère ⁽¹⁸⁾, et l'autorité qui a le pouvoir de révoquer a, sauf dispositions contraires, le pouvoir de démettre d'office ⁽¹⁹⁾. Suite à cette jurisprudence, seule la *réduction de traitement* pourrait encore apparaître comme une peine disciplinaire spécifique aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. En quoi cette peine se différencie-t-elle cependant de la *retenue de traitement* prévue dans les deux statuts ? Ces deux notions ne sont pas définies dans les textes; leurs conditions d'application le sont partiellement.

Pour les agents de l'Etat, la *retenue de traitement* s'applique pendant un mois au plus et peut s'élever au maximum à 20% du traitement brut (article 77, § 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 tel que modifié par l'arrêté royal du 31 mars 1995).

Pour les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, la *retenue de traitement* s'applique pendant huit jour au plus. La *réduction de traitement* quant à elle, est appliquée mensuellement. Elle ne peut être prononcée pour une durée supérieure à un an et ne peut dépasser un cinquième de ce traitement, allocations et indemnités non comprises (article 23, 3° et 5° de l'arrêté royal du 29 avril 1966).

On ne perçoit donc pas de différence de nature entre la *retenue de traitement* et la *réduction de traitement*; il s'agit dans les deux cas d'une sanction de nature pécuniaire. Seule diffère d'un cas à l'autre l'ampleur maximale de la sanction : la quotité du traitement retenue et la durée de celle-ci.

On en conclut alors que la sévérité maximale de cette sanction peut être bien plus grande pour les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat que pour les autres agents de l'Etat.

Voyons à présent si cette sévérité accrue pour les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat se retrouve aussi dans les autres sanctions.

- Le déplacement disciplinaire.

Cette sanction implique que l'agent se voie assigner un autre emploi que celui qu'il occupait ⁽²⁰⁾.

Le §3 de l'article 77 du statut des agents de l'Etat indique que l'agent déplacé par mesure

(16) Précis de droit administratif belge, 1989, Mast, Alen & Dujardin, p. 155.

(17) C.E., Magrez, n° 8913 du 3 novembre 1961

(18) C.E. Evrard, n° 1084 du 8 octobre 1951; Bossier, n° 8411 du 7 février 1961.

(19) C.E. Dorlet, n° 3876 du 3 décembre 1954.

(20) Précis de fonction publique - J. Sarot - 602 - p. 384.

disciplinaire, ne peut obtenir à sa demande ni une nouvelle affectation, ni un transfert, pendant le délai qui est fixé pour la radiation de sa peine disciplinaire. La radiation des peines disciplinaires se fait d'office après une période dont la durée est fixée par l'article 80 du même statut (voir plus loin). Pour rappel, ces articles 77 et 80 ne sont pas applicables aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

On ne trouve aucune disposition analogue dans l'arrêté royal du 29 avril 1966 portant statut du personnel de la Sûreté de l'Etat. Il faut en conclure que les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont ici soumis à un régime plus arbitraire que celui des agents de l'Etat.

- La suspension disciplinaire.

La suspension disciplinaire place l'agent en non-activité de plein droit, ce qui l'empêche de faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement. Il ne peut subir une retenue de traitement supérieure à 20 % de son traitement. Cette sanction disciplinaire ne doit pas être confondue avec la "suspension dans l'intérêt du service" (voir plus loin) réglée par un arrêté royal du 1er juin 1964⁽²¹⁾.

Pour les agents de l'Etat, la *suspension disciplinaire* est prononcée pour une période de trois mois au plus. Pour les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, cette sanction peut être de six mois au plus. La sévérité est accrue pour les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

- La rétrogradation.

Les effets de cette sanction sont permanents tout au long de la carrière de l'agent concerné. Elle emporte à la fois des conséquences morales et matérielles importantes pour l'agent qui en est frappé. La rétrogradation est la sanction la plus grave qui puisse être prononcée à l'égard d'un agent, sans qu'il y ait rupture de la relation statutaire⁽²²⁾.

Pour les agents de l'Etat, la peine de *rétrogradation* peut être infligée, selon le cas, par l'attribution :

- 1° d'une échelle de traitement inférieure dans le même grade;
- 2° d'un grade du même rang doté d'une échelle de traitement inférieure;
- 3° d'un grade d'un rang inférieur classé dans le même niveau ou dans un niveau inférieur.

(article 77, § 5 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937).

Pour les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, la *rétrogradation* place le membre du personnel au grade d'un ou de deux degrés inférieurs à celui dont il était titulaire (article 23, 7° de l'arrêté royal du 29 avril 1966). La latitude de l'autorité disciplinaire apparaît ici aussi plus sévère; elle est en réalité plus limitée que celle qui concerne les agents de l'Etat puisqu'il n'est pas précisé de quel nombre de degrés inférieurs ceux-ci peuvent être rétrogradés.

- La démission d'office et la révocation.

La démission d'office ou la révocation est la sanction ultime; elle a pour but de sanctionner les fautes disciplinaires les plus graves. Ces deux sanctions sont définitives et ont un caractère irrévocable. Elles font perdre à l'agent concerné sa qualité d'agent de l'Etat ou d'agent des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

(21) Précis de fonction publique - J. Sarot - 547 - p. 352.

(22) Précis de fonction publique - J. Sarot - 603 - p. 384.

La démission d'office n'est prévue que pour les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Nous avons vu cependant que le Conseil d'Etat estime que l'autorité qui a le pouvoir de révoquer a, sauf dispositions contraires, le pouvoir de démettre d'office, cette dernière sanction étant perçue comme moins grave que la révocation.

Il n'existe donc pas ici de différence significative entre les statuts disciplinaires étudiés.

Conclusion en ce qui concerne les peines disciplinaires des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

L'éventail de choix des peines est plus grand pour ces agents; par contre, le maximum des peines apparaît plus sévère pour eux que pour les agents de l'Etat (sauf pour la rétrogradation).

- La suspension dans l'intérêt du service.

Selon le "Précis de Fonction publique" (J. Sarot), il faut distinguer les décisions disciplinaires d'une part et les mesures d'ordre, prises dans l'intérêt du service, d'autre part. "*Si les premières ont pour objet de sanctionner le comportement inadéquat d'un agent par rapport aux exigences de la fonction qu'il occupe, les secondes, en revanche, sont essentiellement justifiées par des motifs d'organisation du service et d'efficacité*".

Selon Mast, Alen et Dujardin, la "mesure de suspension administrative provisoire prise dans l'attente de l'aboutissement d'une enquête en cours" est considérée comme une mesure d'ordre intérieur.

Ce type de mesure n'est pas prévue par l'arrêté royal du 29 avril 1966 fixant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. On trouve par contre un arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à la "suspension des agents de l'Etat dans l'intérêt du service". Cet arrêté royal est applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

"Lorsque l'intérêt du service le requiert, l'agent de l'Etat peut être suspendu de ses fonctions par le Ministre ou par le chef d'administration auquel celui-ci a donné délégation. Il est entendu au préalable au sujet des faits qui lui sont reprochés (...)" (article 1er de l'arrêté royal du 1er juin 1964). Le ministre peut décider si la mesure est accompagnée ou non d'une réduction de traitement lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales ou disciplinaires en raison d'une faute grave (article 3 du même arrêté royal). La réduction ne peut être supérieure à 20 % du traitement mais il n'est pas fixé de durée maximale à la mesure de suspension.

C. La procédure disciplinaire

La procédure disciplinaire des agents de l'Etat est fixée par les articles 77 à 95 bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Cette procédure n'est pas intégralement applicable aux membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (article 1er, 1° de l'arrêté royal du 29 avril 1966).

Sans entrer dans les détails, ces articles déterminent :

- l'indépendance de l'action disciplinaire par rapport à l'action pénale;
- les autorités qui proposent les peines disciplinaires et celles qui les prononcent;
- l'application du principe de la procédure contradictoire et des droits de la défense : depuis la proposition provisoire faite par le supérieur hiérarchique jusqu'à la notification de la peine définitive à l'agent, en passant par un droit de recours contre la proposition définitive de peine;
- des délais de la procédure;
- le regroupement des procédures disciplinaires à charge d'un même agent ainsi que le principe "*non bis in idem*";

- le principe et les délais de l'effacement des peines disciplinaires (à l'exception de la révocation);
- l'organisation des chambres de recours et la procédure devant ces organes.

La procédure disciplinaire des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat est beaucoup plus sommaire; elle est fixée par les articles 24 à 31 de l'arrêté royal du 29 avril 1966.

D'autre part, l'article 1er de l'arrêté royal du 29 avril 1966 détermine que les articles 79, 81 et 81 bis du statut des agents de l'Etat sont aussi applicables aux membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Un problème se pose quant à savoir si certaines modifications apportées à ces articles par l'arrêté royal du 31 mars 1995 se répercutent sur la procédure disciplinaire des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Dans sa nouvelle formulation, l'article 81 du statut des agents de l'Etat rassemble des principes qui étaient précédemment contenus dans les anciens articles 79 et 81 du même statut. Ces principes demeurent donc applicables aux agents des services extérieurs. Par contre, le nouvel article 79 se rapporte à la procédure disciplinaire applicable devant le conseil de direction du ministère. On verra plus loin que le conseil de direction ne concerne en rien les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. On peut se demander comment, dans ces conditions, le nouvel article 79 du statut des agents de l'Etat s'applique encore à ces agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat..

Cependant, le projet d'arrêté royal relatif à la carrière de ces agents (*) indique toujours que les articles 79 et 81 du statut des agents de l'Etat sont applicables aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Seul d'article 81bis ne leur serait plus applicables, ce qui aurait pour effet que les articles 79 et 81 du statut des agents de l'Etat ne seraient plus applicables aux agents stagiaires des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

L'autorité qui propose et celles qui prononcent les peines disciplinaires (articles 24 et 25 de l'arrêté royal du 29 avril 1966).

"Toute peine fait l'objet d'une proposition motivée de l'administrateur-directeur général de la Sûreté publique" (article 25 de l'arrêté royal du 29 avril 1966).

L'article 24 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 détermine les autorités compétentes pour infliger une peine disciplinaire à un agent des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

La réprimande, le blâme, la retenue de traitement et le déplacement disciplinaire sont infligés par le ministre de la Justice.

La réduction de traitement et la suspension disciplinaire sont infligées par le ministre de la Justice, après avis motivé du conseil consultatif (voir plus loin).

La rétrogradation, la démission d'office et la révocation sont infligées par l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination, après avis motivé du conseil consultatif. Pour rappel, les commissaires, commissaires principaux, commissaires principaux de première classe et commissaires en chef sont nommés par le Roi. Les inspecteurs, inspecteurs principaux et inspecteurs principaux de première classe sont nommés par le ministre de la Justice à qui le Roi a confié ce pouvoir.

Le principe de la procédure contradictoire et des droits de la défense.

A l'égard des agents de l'Etat, la procédure disciplinaire se déroule en trois ou quatre phases:

- une proposition provisoire de peine est faite par le supérieur hiérarchique compétent;
- une proposition définitive est formulée par le conseil de direction;
- un droit de recours est prévu contre cette proposition définitive devant une chambre de recours;
- la peine est prononcée par l'autorité compétente.

La procédure est contradictoire aux trois premiers niveaux : elle sauvegarde les droits de la défense de l'agent concerné; elle garantit l'impartialité de l'organe chargé de proposer la peine définitive. Ceci résulte notamment de l'article 79 du statut des agents de l'Etat. Selon l'article 1er, 1° de l'arrêté royal du 29 avril 1966, l'article 79 du statut précité est applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Toutefois, depuis l'arrêté royal du 31 mars 1995, les principes établis par cet article 79, autrefois rédigé de manière générale, ne trouvent plus à s'appliquer que devant le conseil de direction. Or, celui-ci n'est pas compétent à l'égard des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. A cet égard, le problème peut trouver une solution dans un arrêt du Conseil d'Etat qui a statué que ces règles valent également dans le silence de la loi ou du statut ⁽²³⁾.

Les principes de l'article 79 sont les suivants :

- l'agent qui fait l'objet d'une proposition de peine disciplinaire est convoqué par lettre recommandée pour une audition;
- le dossier disciplinaire peut être consulté au préalable par l'agent concerné;
- l'agent comparait en personne; il peut se faire assister par une personne de son choix;
- l'autorité peut se prononcer sur base du dossier en cas d'absence de l'intéressé ou de son défenseur à l'audition.
- l'agent dispose d'un droit de recours devant une chambre de recours contre la proposition définitive de peine disciplinaire (article 79 § 5 du statut modifié par l'arrêté royal du 31 mars 1995). Bien que ce §5 figure parmi les dispositions du statut des agents de l'Etat applicables aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, on ne voit pas comment ceux-ci pourraient exercer un droit de recours contre une décision rendue par un organe incompétent à leur égard (le conseil de direction).

Par contre, en ce qui les concerne, l'avis motivé du conseil consultatif des services extérieurs est obligatoire avant le prononcé des peines de réduction de traitement, suspension disciplinaire, rétrogradation, démission d'office et révocation (article 24 de l'arrêté royal du 29 avril 1966).

La composition du Conseil consultatif du Ministère de la Justice ainsi que la procédure devant cet organe sont fixées par les articles 28 à 31 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 (voir plus loin).

Quelques autres principes applicables en matière disciplinaire

Les articles 79 et 81 du statut des agents de l'Etat modifiés par l'arrêté royal du 31 mars 1995 contiennent quelques autres principes de la procédure disciplinaire qui sont applicables aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

Ainsi, la procédure disciplinaire à l'égard des agents de l'Etat connaît une série de délais prescrits à peine de nullité, notamment aux articles 79 §§ 1er et § 3 et 81 §5. Le seul délai paraissant effectivement applicable dans la procédure disciplinaire à l'égard des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat est celui prévu par l'article 81 §5; il s'agit du délai de prescription de l'action disciplinaire : celle-ci ne peut se rapporter qu'à des faits qui se sont produits ou qui ont été constatés dans les six mois précédant la date à laquelle l'action est entamée.

(23) Arrêts GEERS, n° 19896 du 7 novembre 1979 et VAN CAUTER, n° 21222 du 5 juin 1981, cités par le Précis de droit administratif belge, 1989, Mast, Alen & Dujardin, p. 152.

L'autorité compétente ne peut prononcer une peine disciplinaire plus lourde que celle proposée définitivement (article 81 §1er, alinéa 1).

Aucune peine disciplinaire ne peut produire d'effet pour une période qui précède son prononcé, sauf disposition réglementaire contraire expresse (article 81 §1er, alinéa 2). Le Comité n'a pas connaissance d'une telle disposition réglementaire contraire applicable à la Sûreté de l'Etat.

Le regroupement des poursuites disciplinaires : lorsque plusieurs faits sont reprochés à l'agent, il n'est toutefois entamé qu'une seule procédure qui peut donner lieu au prononcé d'une seule peine disciplinaire. Si un nouveau fait est reproché à l'agent pendant le déroulement d'une procédure disciplinaire, une nouvelle procédure peut être entamée sans que la procédure en cours soit interrompue pour autant (article 81 § 2).

L'indépendance de l'action disciplinaire par rapport à l'action pénale : en raison de sa différence de nature et de but, l'action disciplinaire est, dans une large mesure, indépendante de l'action pénale. L'infraction pénale et la faute disciplinaire ne se confondent pas. Lorsqu'un même acte constitue à la fois une infraction pénale et une faute disciplinaire, les deux formes de répression peuvent être mises en oeuvre distinctement. Quel que soit l'aboutissement de l'action pénale, l'autorité administrative reste juge de l'opportunité de prononcer une peine disciplinaire. L'adage *non bis in idem* n'est cependant pas d'application en la matière. L'autorité disciplinaire est liée par les constatations de fait du juge pénal; tel est notamment le cas lorsque ce juge décide que l'agent n'a pas commis les faits qui lui étaient reprochés. C'est pourquoi l'article 81 § 3 du statut des agents de l'Etat stipule que *"les actions pénales sont suspensives de la procédure et du prononcé disciplinaire"*⁽²⁴⁾.

L'adage *non bis in idem* trouve cependant à s'appliquer dans le domaine purement disciplinaire puisque nul ne peut faire l'objet d'une action de ce type pour des faits déjà sanctionnés par une autre peine disciplinaire (article 81 § 4 du statut des agents de l'Etat).

La procédure disciplinaire des agents des services extérieurs de l'Etat connaît quelques spécificités par rapport à celle des agents de l'Etat.

L'application de la peine disciplinaire : sur proposition du conseil consultatif (voir plus loin), l'autorité qui inflige une peine disciplinaire peut décider que la peine ne sera pas subie, si pendant une période qu'elle fixe et qui ne peut dépasser cinq ans, l'intéressé n'encourt pas une nouvelle peine disciplinaire, exception faite de la réprimande et du blâme (article 26 de l'arrêté royal du 29 avril 1966).

Cet article s'inspire du sursis en matière judiciaire. Le Comité n'a pas trouvé trace d'une disposition analogue en faveur des agents de l'Etat. Il semble que ce soit là une mesure favorable tout à fait spécifique aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

L'effacement des peines disciplinaires : toute peine disciplinaire fait l'objet d'une inscription au dossier de signalement de l'agent intéressé (article 27 de l'arrêté royal du 29 avril 1966). L'article 80 du statut des agents de l'Etat prévoit une mesure de faveur à leur égard qui n'est pas applicable aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat : à l'exception de la révocation, toute peine est effacée du dossier individuel de l'agent après un certain délai et sous certaines conditions. Le Comité ne comprend pas pourquoi les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont écartés de cette mesure de faveur; il recommande que cette question soit examinée à l'occasion de l'adoption du nouvel arrêté royal relatif à la carrière de ces agents.

2.6.16. Le conseil consultatif des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat

⁽²⁴⁾ Précis de droit administratif belge, 1989, Mast, Alen & Dujardin, p. 153.

Il existe, dans chaque ministère, un conseil de direction investi des attributions suivantes à l'égard des agents de l'Etat :

- exercer la surveillance du déroulement de la carrière des agents de l'Etat (article 54 du statut des agents de l'Etat modifié par l'arrêté royal du 31 mars 1995);
- émettre les propositions définitives de peines disciplinaires aux autorités compétentes pour les prononcer (article 79, § 3 du même statut);

Ces compétences ne concernent en rien les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Il existe par contre pour ces services un conseil consultatif appelé "Conseil consultatif des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat". Son existence est réglée par le chapitre VII (articles 28 à 31) de l'arrêté royal du 29 avril 1966.

A. Missions

Ce conseil consultatif a plusieurs missions semblables à celles du Conseil de direction; celles-ci ont déjà été évoquées plus haut :

- examiner le recours que le stagiaire jugé inapte introduit auprès du ministre de la Justice contre la proposition de licenciement;
- examiner les observations que les agents émettent à l'encontre des cotations de signalement attribuées par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat;
- émettre un avis motivé à l'égard des propositions de peines disciplinaires suivantes : la réduction de traitement, la suspension disciplinaire, la rétrogradation, la démission d'office et la révocation;
- proposer à l'autorité qui inflige une peine disciplinaire que celle-ci ne soit pas subie.

Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) supprime une des missions du conseil consultatif. Il n'est plus prévu en effet que cet organe examine le recours que le stagiaire jugé inapte introduit auprès du ministre de la Justice contre la proposition de licenciement.

B. Composition

Trois personnes composent le conseil consultatif :

- 1° le secrétaire général du ministère de la Justice, ou son remplaçant; celui-ci assure la présidence du conseil;
- 2° l'administrateur adjoint à la Sûreté de l'Etat (lire l'administrateur général adjoint) ou en cas d'empêchement, le directeur de la première direction;
- 3° un membre des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, choisi par l'agent comparant et revêtu d'un grade égal au sien ou, sinon, du grade immédiatement inférieur au sien.

Ce conseil consultatif est assisté d'un secrétaire désigné par l'administrateur-directeur général de la Sûreté publique (lire l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat). Ce secrétaire assiste aux séances sans voix délibérative.

C. Procédure

La procédure devant le conseil consultatif est réglée par les articles 29 à 31 de l'arrêté royal du 29 avril 1966.

Le conseil est saisi par le rapport de l'administrateur-directeur général de la Sûreté publique (lire l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat). L'intéressé comparaît en personne devant le conseil. Il peut se faire assister d'un avocat, soit d'un autre défenseur qu'il choisit parmi le personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Le dossier est mis, sans déplacement, pendant six jours au moins avant le jour de la séance, à la disposition de l'intéressé et de son défenseur. Le commissaire en chef fait un exposé général de l'affaire en présence du comparant et de son défenseur. Le commissaire en chef peut se faire remplacer dans cette mission par le commissaire principal de première classe dirigeant la brigade à laquelle appartient le comparant.

Les décisions du conseil sont prises à la majorité des voix. Chaque membre doit motiver son vote. Les diverses opinions avec leurs motivations figurent dans l'avis du conseil ou dans le procès-verbal de la décision. Les avis, décisions et propositions du conseil consultatif sont transmis au Ministre de la Justice qui statue.

Remarque : le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) ne modifie en rien, ni la composition du conseil consultatif, ni la procédure devant cette instance.

La règle de procédure qui prévoit l'intervention du commissaire en chef ou celle d'un commissaire principal de première classe dans l'exposé général de l'affaire soumise au conseil n'est pas non plus adaptée. Elle ne correspondra cependant plus aux nouveaux grades des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

2.6.17. Divers

A. Signe de la fonction

L'article 34 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 attribue de manière explicite un signe de fonction aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Ceux-ci sont toujours munis d'une "*médaille en métal argenté, de quarante millimètres de diamètre, portant sur la face les armes du Royaume et au revers les mots "Sûreté publique - openbare Veiligheid" ainsi que leur nom, les initiales de leurs prénoms et leur qualité*".

Les mots "*Sûreté publique - openbare Veiligheid*" ne correspondent plus à la dénomination actuelle du service.

Le problème des cartes de service et autres signes de la fonction a fait l'objet d'une enquête menée d'initiative par le service d'enquêtes du Comité R.

B. Interruption de la carrière professionnelle

L'arrêté royal du 28 février 1991 prévoit que les membres des administrations et autres services des ministères qui sont soumis au statut des agents de l'Etat peuvent interrompre leur carrière et bénéficier d'une allocation mensuelle. Ces dispositions ne sont pas applicables aux stagiaires.

Chaque ministre détermine pour son département les fonctions dont les titulaires sont exclus du bénéfice de l'interruption de carrière pour des raisons inhérentes au bon fonctionnement du service (article 2 de l'arrêté royal).

"Considérant que les garanties de sécurité exigées du personnel d'un service de renseignement chargé de la collecte d'informations sensibles et classifiées, la nature des tâches confiées à la Sûreté de l'Etat, l'organisation en service continu, la formation requise du personnel et son mode de fonctionnement, rendent incompatible avec un bon fonctionnement du service l'octroi du bénéfice de l'interruption de la carrière professionnelle aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat;" le ministre

de la Justice a pris un arrêté ministériel le 16 septembre 1992 pour exclure les membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat du bénéfice de l'arrêté royal du 28 février 1991 relatif à l'interruption de la carrière professionnelle.

C. Cadres linguistiques

La réponse que le ministre de la Justice a donnée à la question n° 296 posée par le député Maingain le 8 mars 1993 nous apprend que : *“Aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, il n'existe pas de cadre linguistique, mais un équilibre linguistique est rigoureusement recherché”*.

3. CONCLUSIONS

Le législateur s'intéresse aux statuts des membres du personnel des services de renseignements comme élément d'efficacité de ces services. Le Comité est légalement chargé de garantir cette efficacité; par conséquent, il s'est estimé compétent pour étudier ces statuts et pour formuler des recommandations sur cette matière.

Trop de dispositions éparses règlent les statuts des membres de la Sûreté de l'Etat. Aucun travail de codification ou de coordination de ces statuts ne paraît avoir été entrepris, de sorte que certaines dénominations périmées s'y trouvent toujours présentes.

Ainsi l'arrêté royal du 29 avril 1966 est toujours dénommé *“arrêté royal portant le Statut du personnel de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique”*, alors que ces deux administrations n'ont plus de liens organiques.

De même, on y trouve toujours les dénominations *“administrateur-directeur général”* et *“administrateur adjoint”* alors que ces fonctionnaires portent désormais les titres de *“administrateur général”* et *“administrateur général adjoint”*.

La seule remarque relative à l'ensemble des statuts des agents de la Sûreté de l'Etat est celle relative à l'agrément préalable des candidatures. L'arrêté royal du 29 avril 1966 mentionne en effet à deux reprises que toute candidature à un emploi définitif ou temporaire à la Sûreté de l'Etat doit être agréée par le ministre de la Justice après avis de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat.

Ce texte n'indique cependant pas les critères sur la base desquels :

- 1° le ministre agrée ou pas les candidats,
- 2° l'administrateur général rend un avis.

Les modalités d'application de cette agrément ne sont pas davantage explicitées. En outre, ce statut ne contient aucune mention relative aux certificats de sécurité des membres du personnel alors que c'est une pratique générale dans ce service.

Le statut de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint se distingue des autres fonctionnaires généraux par des conditions de nomination tout-à-fait spécifiques ainsi que par la durée limitée du mandat : celle-ci est de cinq ans. Le mandat est cependant renouvelable.

Le personnel administratif et celui des services d'étude ont le statut des fonctionnaires fédéraux. Celui-ci est régi par l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié à de très nombreuses reprises et complété par pas moins de 39 lois et autres arrêtés royaux.

En vue de faire face à un accroissement évident du travail dans ses services, alors que le cadre du personnel statutaire est incomplet, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat a demandé le 21

avril 1994 au ministre de la Justice de pouvoir disposer très rapidement d'agents contractuels. Le Comité admet la réalité des motifs invoqués par l'administrateur général pour demander l'engagement de personnel contractuel dans les services d'analyse : à savoir le cadre incomplet du personnel statutaire et l'accroissement des tâches dans ces services. Cependant, les deux membres pensent que ces motifs ne correspondent pas à ceux prévus par l'article 4, § 1er de la loi du 22 juillet 1993. En effet, il ne peut être pallié à un déficit du cadre administratif que par l'engagement d'agents statutaires. Deux autres membres pensent que cette matière relève exclusivement de la compétence du pouvoir exécutif et ne se prononcent pas à ce sujet.

Le statut des agents des services extérieurs est régi par certaines dispositions du statut des agents de l'Etat ainsi que par un arrêté royal du 29 avril 1966 contenant de nombreuses dérogations à ce statut de base. Celles-ci sont justifiées par *“le caractère particulier des fonctions exercées par les membres du personnel de la Sûreté de l'Etat et les qualités spéciales qu'elles requièrent”*. Ainsi les principales dérogations applicables au personnel des services extérieurs concernent :

- les grades et niveaux de la hiérarchie ;
- la mobilité au sein des services administratifs de l'Etat;
- les conditions de recrutement, d'admissibilité, de stage et de nomination;
- le signalement;
- les règles de promotions et d'avancement;
- le régime et la procédure disciplinaires.

Le Comité n'a pas perçu en quoi certaines de ces dérogations étaient effectivement justifiées par le caractère particulier de la fonction. Ainsi en est-il du principe de la “barrière” qui s'oppose à toute mutation entre les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat et les autres services des administrations de l'Etat. Le droit à la mutation est pourtant reconnu aux agents de l'Etat. Ce principe de “barrière” ne paraît d'ailleurs pas intégralement respecté entre les services extérieurs et les services d'études de la Sûreté de l'Etat. L'utilité qu'invoque l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat d'affecter des agents des services extérieurs à des “services carrefours” n'est pas non plus contestée.

Les conditions d'admissibilité à un concours de recrutement des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont en général plus sévères que celles des agents de l'Etat :

- le candidat au recrutement dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat est soumis à la rigueur initiale d'une “conduite irréprochable” alors que les agents de l'Etat doivent être d'une “conduite répondant aux exigences de la fonction”.
- des conditions d'âge plus sévères, s'expliquent par des conditions particulières d'aptitude physique attendues des candidats au recrutement dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat; cependant, l'article 5, 5° de l'arrêté royal du 29 avril 1966 qui fixe l'âge minimum à 21 ans n'est pas conforme à l'article 17 du statut des agents de l'Etat au terme duquel, seul le secrétaire permanent au recrutement peut, pour un concours déterminé, imposer des conditions d'âge particulières.
- la possession d'un permis de conduire se justifie par les tâches spécifiques des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Ces tâches comportent notamment des missions de filature de suspects ou d'escorte de personnalités.

Les diplômes et certificats d'études requis pour accéder aux services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont néanmoins analogues à ceux requis des candidats agents de l'Etat.

Le concours de recrutement

Comme dans l'administration générale de l'Etat, la réussite d'un concours de recrutement est aussi une condition de nomination dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière de leurs agents (*) mentionne explicitement cette condition, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

Cependant, l'organisation du concours de recrutement d'agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat n'est pas confiée au Secrétaire permanent au recrutement comme c'est le cas pour les agents de l'Etat :

- les programmes et les modalités des épreuves sont fixés par le ministre de la Justice, avec l'accord du ministre qui a la fonction publique dans ses attributions.;
- les épreuves d'admission sont organisées par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat, sous le contrôle du secrétaire permanent au recrutement.

Un problème existe en ce qui concerne la durée du bénéfice de la réussite d'un concours de recrutement pour les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Deux dispositions apparaissent en effet contradictoires dans l'arrêté royal du 29 avril 1966 : l'une indique que les lauréats non classés en ordre utile conservent le bénéfice de leur réussite au concours sans limitation de durée; l'autre mentionne que "les candidats qui ont satisfait au concours de recrutement des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat conservent le bénéfice de leur réussite pendant trois ans à compter de la date du procès-verbal de clôture de la session". Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière de ces agents (*) résout la contradiction.

Les dérogations aux conditions générales de recrutement des agents de l'Etat

Les articles 18 et 19 de leur statut ne sont pas applicables aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

A la suite de l'accession du Congo à l'indépendance, des dispositions ont cependant été prises pour permettre à des agents des cadres d'Afrique placés dans l'impossibilité de poursuivre leur carrière d'être reclassés dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat.

De même, la loi du 26 mars 1968 facilite le recrutement dans les services publics des personnes ayant accomplis des services à la coopération avec les pays en voie de développement. Cette loi est applicable aux emplois d'inspecteurs et de commissaires des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat à défaut de dispositions contraires.

Deux membres du Comité s'étonnent que le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) rende cette dernière loi inapplicable aux emplois de ces services.

Le stage

A grade et à niveau égaux, le stage des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat est beaucoup plus long que celui des agents de l'Etat : il est de deux ans, tant pour les inspecteurs (agents de niveau 2+), que pour les commissaires (agents de niveau 1).

- Le stagiaire jugé inapte peut être licencié.
- La manière d'apprécier la valeur du stagiaire n'est pas précisée, pas plus que les modalités du licenciement.

Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) comble cette dernière lacune. Le stagiaire jugé inapte professionnellement pourra être licencié pendant ou à l'issue du stage moyennant un préavis de trois mois. L'intéressé prestera ce préavis dans les liens d'un contrat de travail à durée déterminée, ce qui lui permettra de bénéficier des allocations de chômage après son licenciement.

Les aptitudes physiques et psychiques requises.

- Des exigences très particulières d'aptitudes physiques et psychiques sont requises pour accéder aux emplois des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat; conformément à l'arrêté royal du 1er décembre 1964, ces conditions particulières sont fixées un arrêté ministériel du 2 septembre 1976. Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) entend ajouter une condition d'aptitudes physiques supplémentaire.
- Ce même projet d'arrêté royal (*) prévoit la réussite de tests psychotechniques organisés par le Secrétariat permanent de recrutement comme condition de recrutement et de promotion à certains grades.

Le signalement.

- Le signalement des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat est organisé de manière bien plus sommaire que l'évaluation des agents de l'Etat.
- Il n'existe aucune raison fonctionnelle pour que les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne soient pas soumis aux mêmes procédures d'appréciation objective et aux mêmes garanties que les agents de l'Etat.
- Il se justifie cependant que la procédure d'appréciation se déroule auprès d'autorités et d'organes propres à ce service.

Les règles de promotion et d'avancement.

- Le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne connaît que la promotion par avancement de grade et la promotion en carrière plane.
- Un arrêté royal du 22 décembre 1993 a fixé les conditions ainsi que les modalités de promotion aux grades de première classe dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat en "*considérant la nécessité d'harmoniser les carrières traditionnellement liées des membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat et des agents et officiers de la Police Judiciaire*".
- Les candidats au grade d'inspecteur principal de première classe et de commissaire principal de première classe doivent à présent réunir un ensemble de compétences, d'aptitudes et d'expériences professionnelles dénommé "profil professionnel".
- Dans le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*), les promotions en carrière plane devraient disparaître et être remplacées par des possibilités de promotion à une échelle de traitement supérieure sans changement de grade.
- Toutes les promotions seront soumises à des conditions de qualification et d'ancienneté, à des exigences de "formation continuée", à la réussite d'épreuves et de tests; elles devront aussi faire l'objet d'un "avis motivé favorable" de l'administrateur général. Certaines promotions barémiques ne seront ouvertes que dans la limite des emplois vacants. Le grade de commissaire en chef est supprimé. Le ministre de la Justice pourra cependant désigner, sur proposition de l'administrateur général, un commissaire divisionnaire aux fins d'assurer, sous l'autorité de l'administrateur général, la direction et la coordination des services extérieurs.

Le statut disciplinaire

- Le statut disciplinaire des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne se distingue pas fondamentalement de celui des agents de l'Etat.
- Sur le plan de l'échelle des peines, le premier est cependant plus sommaire et plus sévère que le second.
- L'effacement des peines disciplinaires est une mesure de faveur à l'égard des agents de l'Etat qui n'est pas prévue pour les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat. Le Comité ne voit aucune raison fonctionnelle qui puisse justifier cette différence de traitement.
- La nécessité de veiller à la confidentialité de certaines opérations à la Sûreté de l'Etat justifie seulement que le déroulement de la procédure disciplinaire se déroule devant des instances propres à ce service, à savoir l'administrateur général, le ministre de la Justice ainsi que le Conseil consultatif des services extérieurs.

4. RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

- Le Comité suggère que tous les textes légaux et réglementaires relatifs aux statuts particuliers des membres du personnel de la Sûreté de l'Etat fassent l'objet d'une coordination officieuse à défaut d'une coordination officielle. Le Comité recommande à cette occasion que toutes les anciennes dénominations encore présentes dans l'arrêté royal du 29 avril 1966 soient adaptées.
- Pour être en accord avec les articles 10, 11 et 22 de la Constitution, le Comité recommande que le principe de l'agrégation préalable d'une candidature dans un emploi au sein d'un service de renseignements, soit explicitement prévu dans une loi qui en détermine les critères et les modalités.
- En ce qui concerne les affectations, les promotions, les transferts et les réaffectations des membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, le Comité s'interroge sur la portée du principe de "barrière" repris à l'article 3 de l'arrêté royal du 29 avril 1966. Cette "barrière" s'oppose au principe général de la mobilité du personnel de l'Etat.
- Les conditions générales pour être nommé agent des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne sont pas définies de la même manière que celles des agents de l'Etat bien que l'on trouve dans ces deux statuts des conditions similaires.
- Le Comité propose que les conditions de nomination des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat soient définies de la même manière que celles des agents de l'Etat. Le statut des premiers y gagnerait en clarté et en cohérence avec celui de la fonction publique en général.
Néanmoins, certaines conditions particulières d'admission à un concours de recrutement d'agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat doivent être maintenues puisqu'elles se justifient par leurs tâches spécifiques.
- Le Comité est d'avis qu'il faudrait résoudre deux contradictions qui existent dans le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat :
 - à propos de la condition d'âge minimum pour l'admissibilité au recrutement d'une part (voir l'article 17 § 1 C de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat d'une part et l'article 5, 5° de l'arrêté royal du 29 avril 1966 portant le statut du personnel de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique d'autre part);

- à propos de la durée du bénéfice de la réussite d'un concours de recrutement d'autre part (voir l'article 5, alinéa 2 et l'article 9 de l'arrêté royal du 29 avril 1966).
Le projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*) ne résout que la seconde contradiction.
- Le Comité recommande que la manière d'apprécier la valeur des stagiaires dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat soit précisée, de même que les modalités de leur licenciement lorsqu'ils ne conviennent pas.
- De même, l'attribution du signalement aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat relève d'un règlement bien plus sommaire que celui des agents de l'Etat. Le Comité recommande que la question de l'évaluation des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat soit réexaminée de manière à ce que ces derniers soient soumis aux mêmes critères d'appréciation et aux mêmes garanties que les agents de l'Etat. Il se justifie toutefois que la procédure d'évaluation reste confiée à des autorités et organes propres à la Sûreté de l'Etat.
- Le Comité recommande d'aligner le statut disciplinaire des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sur celui des agents de l'Etat, tout en maintenant le déroulement de la procédure devant des organes propres à ce service.
- Deux membres du Comité (Madame Paulus de Châtelet et Monsieur Vande Walle) estiment qu'en vue de parvenir à une harmonisation générale des statuts en présence, l'accord du ministre de la Fonction publique devrait être requis pour les projets d'arrêtés royaux relatifs aux statuts des membres du personnel des services de renseignements. L'avis de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat devrait être sollicité pour les arrêtés qui concernent les statuts des membres de ce service.
- Ces deux membres proposent aussi que les présentes recommandations du Comité soient examinées et mises en oeuvre à l'occasion de l'adoption du projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat (*)
- A propos des tests psycho-techniques, ces deux membres du Comité recommandent également de reprendre dans ce projet d'arrêté royal (*) la définition des aptitudes et des qualités de caractère requises telle qu'elle est définie dans l'arrêté ministériel du 2 septembre 1976, à savoir : "*avoir une constitution neuro-psychique bien équilibrée, un sens moral et un jugement suffisants permettant aux candidats de garder leur sang-froid dans toutes les circonstances et d'avoir au moment opportun, des réactions adéquates*". Cette condition particulière d'admissibilité ou de promotion peut trouver son fondement dans l'article 17 §2 du statut des agents de l'Etat.

CHAPITRE 6 : LES INFORMATEURS

Cette enquête concernant une problématique délicate est en cours. Elle sera finalisée prochainement.

CHAPITRE 7 : ENQUÊTE DE CONTRÔLE CONCERNANT MADAME X-Y, NÉE À CHÂTELINEAU

1. PROCÉDURE

Le 16 mars 1995, le Comité a pris connaissance de la plainte qui lui a été adressée le 17 février 1995 par Madame X (née Y). Celle-ci se plaint que les services de renseignements belges n'aient pas répondu dans les délais prescrits au sujet d'une enquête de sécurité relative à sa personne et d'être la victime indirecte d'une homonymie dont son père avait déjà eu à subir les conséquences à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

La plaignante attribue l'origine de ses déboires familiaux et professionnels à cette situation.

Une enquête de contrôle a été ouverte portant sur l'atteinte qui aurait été portée aux droits et libertés individuels par l'Administration de la Sûreté de l'Etat et le SGR.

Le Comité a donné mission à deux de ses membres de suivre et contrôler cette enquête à charge et de faire rapport régulièrement au Comité des développements de celle-ci.

Par lettre du 20 mars 1995, les Présidents du Sénat et de la Chambre ont été avertis en application de l'article 46 alinéa 3 du règlement d'ordre intérieur de l'ouverture de cette enquête.

Un accusé de réception a été adressé à Mme X le 20 mars 1995 indiquant que la compétence du Comité est basée sur la loi du 18 juillet 1991; celle-ci stipule en son article 1 que le Comité a pour mission de "garantir la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes".

Ce courrier mentionne :

"Le Comité est uniquement compétent pour enquêter sur les éventuels agissements des services de renseignements belges à votre égard, en ce compris le refus éventuel d'un certificat de sécurité".

Le 20 mars 1995 une apostille a été adressée au chef du Service d'enquêtes avec prière de :

- prendre connaissance des éventuels dossiers qui existeraient au nom de l'intéressée à la Sûreté de l'Etat et au SGR; en faire une synthèse.
- recueillir toutes informations utiles au sujet des activités des services de renseignements à propos de la plaignante.
- vérifier si une enquête de sécurité a été effectuée au sujet de la nommée X et vérifier quelles en ont été les suites.

Le 18 avril 1995 les Ministres de la Justice et de la Défense nationale ont été avertis de l'ouverture de l'enquête.

2. DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

Par lettre du 24 avril 1995, le chef du Service d'enquêtes a demandé à l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat et au Chef du SGR si la nommée X (née Y) était connue de leurs services. Si tel était le cas, le Chef du Services d'Enquêtes aurait souhaité prendre connaissance du dossier de l'intéressée.

2.1. Dossier à la Sûreté de l'Etat

A la Sûreté de l'Etat, le service d'Enquêtes a consulté le dossier au nom des époux X-Y.

Suite à la demande d'un certificat de sécurité du niveau "SECRET" pour Y pour un emploi auprès d'EUROCONTROL une enquête de sécurité fut effectuée.

En mai 1985, l'ANS. a, à nouveau, prescrit à la Sûreté de l'Etat une enquête de sécurité au niveau "SECRET" pour Y. Cette dernière venait de réussir un examen de dactylo à EUROCONTROL et désirait pour des raisons financières pouvoir occuper ce poste.

2.2. Dossier au SGR

Le Service d'Enquêtes a également vérifié le dossier Y auprès du SGR.

2.3. Le dossier à l'ANS

Le chef du Service d'enquêtes s'est adressé également à l'Autorité Nationale de Sécurité (ANS).

Le 24 mai 1995 le dossier concernant Y a été transmis au Greffier du Comité par le chef du Service d'enquêtes.

Une apostille complémentaire a été adressée par le Comité au chef du Service d'enquêtes le 8 juin 1995 le priant de bien vouloir prendre connaissance du dossier que Y possédait à l'ANS.

Le 26 juin 1995 le service d'Enquêtes a adressé un rapport complémentaire au chef du Service d'enquêtes suite à l'apostille susmentionné.

3. CONCLUSIONS

- 3.1.** Sur base de ses constatations le Comité estime que la façon de travailler des services de renseignements n'a pas porté atteinte, de façon disproportionnée ou injustifiée, aux droits et libertés de la plaignante.

Aucun dysfonctionnement n'a été constaté.

- 3.2.** Néanmoins, on peut déduire de cette enquête de contrôle que la problématique des certificats de sécurité doit être réglée d'urgence par une loi et qu'un droit de recours devrait être prévu pour la personne qui se voit refuser un certificat de sécurité (voir le rapport annuel d'activités de 1995).

TITRE III : CONTACTS DU COMITÉ

A. OPEN SOURCES SOLUTIONS 95

CHAPITRE 1 : PROPOSITION CONCERNANT UNE UTILISATION EFFICACE DES SOURCES OUVERTES PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS BELGES

1. INTRODUCTION

A notre époque, les services de renseignements sont confrontés à une image du monde nettement plus complexe que pendant la guerre froide, il paraît donc indispensable de redéfinir leur rôle, qu'ils soient civils ou militaires.

Les dangers qui pourraient menacer notre pays sont beaucoup plus nombreux et plus difficiles à cerner. Ainsi, la Belgique a été directement impliquée dans des problèmes auxquels était confrontée l'Afrique centrale et, les services de renseignements belges doivent suivre de près les fondamentalistes musulmans. Aux Etats-Unis, on constate une évolution des priorités des services de renseignements. Personne ne peut nier aujourd'hui que de nombreuses autorités étrangères dont les autorités publiques américaines attachent beaucoup d'importance aux problèmes de l'espionnage économique et industriel, surtout lorsqu'elles estiment qu'il existe un danger pour leur économie ou leurs entreprises.

On constate une croissance énorme d'informations pertinentes, qui doivent être traitées par les services, sous peine pour eux de perdre le contact avec la réalité et de découvrir trop tard des menaces éventuelles.

En même temps de nouvelles technologies facilitant le traitement et surtout la recherche d'informations apparaissent. En première instance et en importance Internet, version électronique de la bibliothèque légendaire d'Alexandrie, dans laquelle on peut trouver des quantités d'informations provenant du monde entier, a vu le jour. Cependant, le réseau Internet est trop anarchique et pas assez organisé pour constituer un outil vraiment utile pour les services de renseignements. L'information exacte ne peut être trouvée dans un délai acceptable, et est en outre parfois fausse.

Les bases de données commerciales que différentes firmes offrent sur le marché sont par contre très utiles. Des produits tel que "Oxfords Analytica, Lexis, Nexis, Jane's, etc ..." ont une grande renommée, aussi bien auprès des services de renseignements qu'auprès du secteur privé. De même, les services offerts sur Internet, par exemple : une connexion à l'agence de presse Reuter, sont utiles et crédibles. Evidemment, ces produits sont assez chers. Cette évolution a engendré de nouvelles ouvertures : l'importance croissante de l'information et

éventuelle des renseignements provenant des sources ⁽¹⁾ouvertes.

La présente étude concerne les sources ouvertes. Quelques remarques s'imposent. Le but n'est nullement de prétendre que les sources traditionnellement utilisées dans le renseignement, comme les informateurs ou plus généralement toute information secrète, ont perdu de leur importance. Les sources ouvertes n'ont qu'un rôle complémentaire par rapport à d'autres sources de renseignement. La notion de sources ouvertes doit être définie clairement. Le Comité entend par source ouverte "*toute information qui est publiquement disponible de manière légale, peu importe qu'il y ait une contrepartie financière*".

Les propositions formulées dans cette note ne s'opposent pas à ce que les services de renseignements disposent d'analystes compétents en nombre suffisant.

2. POSITION DU PROBLÈME

La mission fondamentale des services de renseignements consiste à fournir aux responsables politiques des renseignements qui leur sont utiles. De même, ils doivent anticiper certaines menaces pour les pays et les institutions politiques. Afin de remplir cette tâche, il leur faut de l'information. Cette information doit ensuite être traitée. Cette tâche essentielle est faite par les analystes. Ce qu'on vient de décrire est le processus de renseignement normal. Dans ce processus, l'analyse revêt une place privilégiée, car tirer des fausses conclusions d'informations correctes est probablement plus nuisible que ne pas avoir d'informations. Cet élément est cependant tout à fait dépendant de la compétence des analystes et des moyens qui sont mis à leur disposition.

Les services de renseignements de nombreux pays sont préoccupés actuellement par la question suivante : comment empêcher que les analystes perdent beaucoup de temps à rassembler de l'information, alors qu'ils devraient pouvoir consacrer ce temps à traiter l'information, alors qu'ils devraient pouvoir consacrer ce temps à traiter l'information.

Dans des circonstances idéales, un analyste devrait recevoir l'information entièrement structurée dont il a besoin, ce qui lui permettrait de consacrer 100% de son temps à analyser ce renseignement. Ce problème se pose surtout pour l'information des sources ouvertes. L'information provenant des autres sources (p. ex. : les informateurs, l'information fournie par les services extérieurs des services de renseignements) occupe une grande partie du temps d'un analyste et par conséquent il n'est pas opportun d'accroître le travail des analystes avec la recherche des sources ouvertes.

Cette étude distingue l'information de sources ouvertes et l'information provenant de sources "classiques" de renseignement. Seule la problématique propre aux sources ouvertes est traitée.

3. UTILITÉ DE L'INFORMATION PROVENANT DE SOURCES OUVERTES

L'idée de faire la distinction entre différents types d'information n'est pas nouvelle. Dans des milieux militaires, on parle d'information tactique et stratégique, d'autres parlent de "background and foreground information" (information d'arrière plan et d'avant plan).

(1) Pour une bonne compréhension : il faut faire une distinction entre "information" et "renseignement". Une information est une donnée brute, non traitée. Cette information devient renseignement, après que les services l'aient traitée puis analysée. Ces différentes opérations font partie du cycle du renseignement. Cette note ne traite pas le problème de la diffusion des renseignements aux personnes concernées (p. ex. les responsables politiques)

Le point de départ consiste à allouer aux sources ouvertes un rôle complémentaire. Ce type d'information doit servir à situer un problème dans un contexte plus large, à recouper les autres informations et renseignements dont disposent les services de renseignements.

En effet, comment un analyste peut-il apprécier le danger éventuel d'attentats par des groupements islamistes, s'il n'est pas au courant des tensions politiques dans des pays comme l'Algérie et la Turquie.

Afin de surveiller des groupements ou associations belges d'extrême gauche ou droite, des informations sur l'existence de ce type de groupements à l'étranger peuvent s'avérer très utiles. Bref, il y a un tas d'exemple où une bonne information d'arrière plan est indispensable pour un analyste.

Souvent ces informations sont disponibles dans les sources ouvertes. On n'a nullement besoin d'avoir un informateur afin de savoir ce qui se passe en Algérie, en Ex-Yougoslavie, etc. Suivre intensivement CNN et la presse mondiale suffit pour se forger une idée.

La Police Royale Montée canadienne dispose d'une unité de sources ouvertes indépendante, qui fait du travail très utile. Sa tâche est d'assister les analystes des différentes divisions et leur fournir toute information utile d'arrière plan. Grâce à cette unité, elle a obtenu de grands succès dans sa lutte contre la criminalité organisée provenant de l'Europe de l'Est. Les sources ouvertes ont permis d'obtenir de nombreuses informations sur la structure de ces groupes, et sur les noms de leurs principaux chefs. Il a été constaté que certains de ces criminels notoires se trouvaient sur le territoire canadien.

Il est par conséquent opportun que les analystes, qui s'occupent d'un problème déterminé, puissent avoir accès à l'information d'arrière plan libre et pertinente. Pour ce faire, il faut cependant faire quelques réformes structurelles au sein des services de renseignements.

Ces réformes nous paraissent d'autant plus importantes que le projet de loi sur les services de renseignements prévoit une disposition qui stipule que le Comité Ministériel qui sera créé en application de ce projet aura pour mission de "*déterminer la politique générale à suivre et fixer les priorités*".

Lorsqu'en vertu de la future loi sur les services de renseignements, les priorités sont fixées par les responsables politiques, et par conséquent seront sujettes à des modifications régulières, on exigera des services de renseignements plus de flexibilité et de rapidité d'adaptation.

Les propositions du Comité tiennent compte de la nécessité de créer une structure, qui soit à même, dans un délai relativement court, de donner une documentation complète relative à un sujet. Si par exemple, le Comité ministériel décidait que le problème des sectes devenait prioritaire (ce qui n'est pas unimaginable, étant donné que les responsables politiques réagissent toujours en fonction de l'actualité), les services de renseignements devraient recueillir le renseignement relatif à ce sujet. L'information proviendra en grande partie de la presse nationale et internationale.

4. MEILLEUR ACCÈS AUX SOURCES OUVERTES

Quels sont les moyens qui permettent :

- 1° de recueillir à court terme un aperçu complet d'informations de sources ouvertes relatives à un sujet déterminé ;
- 2° d'éviter que les analystes ne perdent leur temps à recueillir cette information, mais consacrent leur temps à la vérification et l'analyse de cette information.

La proposition du Comité comporte deux volets :

1° Elargir le service de documentation générale par l'engagement d'analystes.

Ce service devra alors fonctionner comme "*unité de sources ouvertes*" et répondre endéans un bref délai aux demandes d'information, provenant d'analystes des différentes divisions. Les réponses fournies par ce service revêtiront la forme d'un résumé, facile à assimiler et comprenant des références utiles à des informations complémentaires relatives au sujet traité. Ainsi, les analystes des différentes sections des services de renseignements disposeront d'un aperçu du contexte dans lequel se situe le problème qui les occupe. Cela leur permettra en outre de vérifier si l'information qu'ils ont déjà obtenue par d'autres sources est correcte. Le grand avantage de cette manière de travailler est le fait qu'elle permette de soumettre plus vite de meilleures analyses aux autorités compétentes.

2° Pour que ce système fonctionne, il faut des moyens suffisants. En effet, un bon équipement informatique est indispensable. Des abonnements à des bases de données commerciales peuvent également être d'une grande utilité.

Le Comité suggère que des analystes expérimentés fassent une étude de marché à ce propos.

En outre, il est opportun que les analystes travaillant dans l'unité de sources ouvertes contactent des bibliothèques. Des bibliothécaires peuvent être très utiles pour l'établissement d'une documentation sur un sujet. Ce système est appliqué aux Etats-Unis par certains services de renseignements.

La motivation des personnes qui travaillent dans une telle unité est essentielle. Si ces personnes portent un grand intérêt à l'actualité, cela aura un effet positif sur leur travail.

En 1991, une formation spécifique d'analystes a été créée. Cette formation est unique dans le monde. Il s'agit d'un programme d'études en quatre ans à orientation histoire au "Mercyhurst College" en Pennsylvanie. Les étudiants sont encouragés à lire beaucoup et à suivre l'actualité de leur propre initiative. En outre, ils reçoivent une formation poussée en informatique orientée sur la pratique.

La proposition du Comité consiste à créer à long terme une unité de sources ouvertes dans chaque service de renseignements. Il faudrait en arriver à ce qu'au moins le SGR et la Sûreté de l'Etat fassent des investissements communs en informatique, ce qui permettrait une réduction des coûts pour l'Etat. Les services de police pourraient être associés à cet effort commun.

Seul le partage d'informations de sources ouvertes est envisagé dans cette proposition.

Si ces unités de sources ouvertes fournissent un travail efficace, on pourrait progressivement mettre un terme aux services de documentation qui existent au sein de chaque service de renseignements. Les analystes pourront en effet faire appel à la nouvelle unité pour obtenir ces informations. Au fil des années les unités de sources ouvertes acquerront de l'expérience. Ainsi, ils prendront eux-mêmes l'initiative de mener certaines études, susceptibles d'intéresser les analystes.

Un dernier aspect évoqué dans cette note est la question de l'ouverture du monde du renseignement au secteur privé. Aux Etats-Unis, bon nombre d'entreprises collaborent avec les services de renseignements. Une telle coopération offre des avantages divers.

De grandes entreprises ont une certaine expérience dans le renseignement, à l'occasion de leurs programmes de "*Business intelligence*". Leur but est de rester constamment au courant des activités de leurs concurrents. A cet effet, elles recueillent des renseignements. En outre, quand il s'agit de grandes entreprises, les moyens financiers disponibles pour mener à bien de tels projets sont plus élevés que ceux des services de renseignements. Il en résulte que les technologies qu'elles utilisent sont plus récentes. Dans cette optique, leur expérience peut être utile pour les services de renseignements.

Pour autant que l'espionnage économique et industriel prenne un jour une plus grande place dans les attributions des services de renseignements, les entreprises pourraient être consultées afin d'apprécier d'éventuelles menaces pour l'économie. Elles sont en fin de compte les premières concernées par une politique et une action claires des services de renseignements en la matière.

5. CONCLUSIONS

Cette note est basée sur des renseignements obtenus lors du congrès " *Open Sources Solutions*" à Washington DC en novembre 1995.

Un grand nombre d'invités au Congrès ont été engagés par le secteur privé, après avoir fait une longue carrière dans les services de renseignements (en ce compris l'organisateur du congrès).

Il est évident que les innovations proposées par le Comité doivent être examinées par les responsables des services de renseignements, de concert avec les analystes. C'est surtout à ces derniers que cette proposition permettra de travailler plus vite et plus efficacement. Ces améliorations devront bénéficier à l'ensemble du monde du renseignement.

Ce qui précède n'empêche nullement que le problème le plus urgent auquel doivent faire face les services de renseignements est celui du manque d'analystes. Ce problème devrait être réglé avant de songer à toute autre innovation.

De l'avis du Comité, à long terme, il serait idéal de créer une unité de sources ouvertes, commune à tous les services de renseignements.

Ce texte a été envoyé à l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat et au chef du SGR par lettre du 1er mars 1996 en les priant de faire part au Comité de leurs remarques éventuelles.

Dans sa lettre du 6 mai 1996 l'administrateur général fait les remarques suivantes :

"COMMENTAIRES SUR LES PROPOSITIONS DU COMITÉ PERMANENT R RELATIVES A L'UTILISATION DES SOURCES OUVERTES

I. Le service de documentation générale de la Sûreté de l'Etat.

La Sûreté de l'Etat, pleinement consciente de la nécessité d'une exploitation systématique des sources ouvertes, a traduit cette exigence dans son organisation : c'est ainsi que la note de service n° 8 du 30 décembre 1994 (note de restructuration) a créé, parmi les services d'intérêt commun placés sous l'autorité immédiate de la direction générale, un service de documentation générale qui exploite, au profit de tous les services de la Sûreté de l'Etat, les sources ouvertes au sens le plus large. Cette section comprend actuellement :

- *l'exploitation de la presse quotidienne et périodique, belge et étrangère ;*
- *une bibliothèque (livres, revues, journaux, etc.) ;*
- *une vidéothèque (enregistrement des émissions de télévision) ;*
- *une équipe de recherche sur INTERNET.*

Par ailleurs, les analystes des services d'études ont un accès direct au réseau BISTEL.

Le service de documentation générale, qui constitue donc en réalité un service des sources ouvertes, se consacre exclusivement à la collecte, à la conservation et à la diffusion de l'information ouverte, d'initiative ou à la demande des utilisateurs ; il n'est pas compétent pour le traitement et l'analyse de l'information.

II. Propositions relatives à l'utilisation des sources ouvertes.

1. *Il faut faire observer d'emblée (Cf. III, p. 3, dernier alinéa des propositions du Comité) qu'un service de renseignement ne se borne pas à répondre aux demandes des autorités ou à les avertir des tendances ou d'événements importants pour la sécurité ; il exerce une fonction de veille qui implique notamment la collecte et l'étude permanentes des informations publiques dans les matières de sa compétence (en l'occurrence, la liste des sujets).*

Cette fonction de veille le rend en principe apte à répondre, avec des informations à jour, aux besoins même imprévus. Dans le cas cité, celui des sectes, la Sûreté de l'Etat a d'ailleurs anticipé la demande des autorités, puisqu'elle a inscrit ce sujet parmi ses préoccupations depuis plusieurs années, avec l'accord du précédent ministre de la Justice. Le fait que le problème des sectes devienne prioritaire modifiera certainement l'intensité des recherches en la matière, mais elles pourront s'appuyer sur la documentation déjà constituée.

2. *Dans la pratique actuelle (Cf. IV, p. 4, 1° des propositions du Comité), la collecte et l'analyse sont des tâches fonctionnellement séparées, que l'information provienne de sources opérationnelles ou de sources ouvertes : les analystes doivent garder une liberté entière de jugement dans leur approche des unes comme des autres.*

Il s'ensuit qu'il ne paraît pas incomber au service de documentation générale de "prédigérer" l'information ou de la présenter sous forme de résumés.

A remarquer aussi que les dossiers constitués par les services d'études comprennent à la fois des informations classifiées (rapports des services extérieurs, notes des correspondants) et des informations ouvertes, par exemple des coupures de journaux retenues comme pertinentes parmi celles distribuées par le service de documentation générale.

3. *Sans préjuger des options que prendra le Comité ministériel prévu par le projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité, il nous paraît normal que si l'utilité de deux services de renseignements ayant leurs compétences et missions propres est reconnue, chacun d'eux dispose de son propre service de documentation (cf. III, pp. 4, 4e al. , à 5 des propositions du Comité), ce qui n'exclut pas que, pour des raisons d'économie, ils s'abonnent ensemble à des banques de données électroniques, dans la mesure où celles-ci offrent des tarifs dégressifs en fonction du nombre de lignes desservies ; de même, en cas de multiplication - probable des services à péage sur Internet.*
4. *En particulier, la réunion de présentation d'OXFORD ANALYTICA obligamment organisée par le Comité le 6 mars dernier, a montré que le coût de ce type de produit était trop élevé pour une seule administration.*

Comme je l'ai d'ailleurs noté dans ma lettre du 9 février 1996, "OXFORD ANALYTICA DAILY BRIEF" s'adresse plutôt à des organisations ou entreprises qui ont un besoin d'accès au renseignement stratégique, mais dont le renseignement n'est pas le métier et qui n'ont donc pas de capacités propres d'analyse ; en outre, les études sont souvent orientées en fonction des desiderata des principaux clients que sont les milieux économiques, en particulier les investisseurs, ce qui explique que l'Europe de l'Est, l'Asie et l'Amérique latine soient mieux couvertes que l'Afrique centrale et le monde arabo-musulman, qui sont précisément prioritaires pour un service comme le nôtre. Un tel produit, si le gouvernement est intéressé, trouverait donc bien sa place sur le réseau interministériel (BISTEL), moyennant une diffusion restreinte dont les services de renseignements ne seraient évidemment pas exclus.

5. *L'élargissement de la communauté du renseignement vers le secteur privé (Cf. III, p. 5, al.2 à 5 des propositions du Comité) paraît présupposer un élargissement des missions de la Sûreté de l'Etat telles que définies par l'art. 9, § 1er du projet de loi, ou à tout le moins une définition*

innovatrice, par le Comité ministériel, de la notion d' "intérêt(s) spécifique(s)" de la Belgique" prévue dans la même disposition.

6 mai 1996"

Le Comité souhaite faire part à ce sujet de ses considérations suivantes :

- La Sûreté de l'Etat dispose en effet d'un "service de documentation générale" mais ce service n'est certes pas comparable avec une "unité de sources ouvertes" comme formulé dans la proposition du Comité.

Effectivement, la note du n° 8 du 30 décembre 1994 prévoit entre autres : "articles de presse: ...Les analystes du service d'études doivent indiquer immédiatement les articles utiles dans les journaux qui leur sont attribués."

La proposition tente à ce que les analystes ne s'occupent plus de semblables tâches, mais qu'ils puissent faire appel à "l'unité de sources ouvertes" qui leur fournira immédiatement la toile de fond de l'information en rapport avec le sujet qu'ils traitent.

- La proposition ne diminue en rien la différence à faire entre la collecte et l'analyse de l'information (point 2 p. 1 de la note de la Sûreté de l'Etat).

La proposition formulée précise que "l'unité de sources ouvertes" se compose d'analystes ou de personnes qui jouissent d'une telle formation qui leur permet de trouver très rapidement leur chemin dans le large éventail des "sources ouvertes". Les analystes du service d'étude pourraient s'adresser à cette unité pour recevoir le produit fini d'information en provenance des sources ouvertes et le traiter avec l'information dont ils disposent par d'autres sources. Cela constituerait sans aucun doute un gain de temps.

En outre cette unité de sources ouvertes aurait des contacts avec par exemple des bibliothèques, des banques de données, etc... .

Le Comité constate que les demandes répétées de l'administrateur général de la Sûreté adressées au ministre de la Justice, en vue de combler son cadre administratif d'une part et de renforcer son service d'analyse d'autre part, n'ont toujours pas été satisfaites.

Le Comité estime que le recours à cette "unité de sources ouvertes" renforcerait le service d'analyse.

- Le Comité est conscient que la création d'une telle unité de sources ouvertes exige :
 - que les services disposent de crédits suffisants pour leur permettre de faire appel à ce type "d'unités de sources ouvertes" ;
 - que les services de renseignements disposent de personnel suffisamment qualifié (analystes);
 - que les services disposent de matériel suffisamment important, relié aux banques de données spécialisées, ceci "est un must". Disposer de quelques personnes qui "vont voir sur internet" est insuffisant et chronophage en raison du volume de l'information offerte.
 - qu'il existe des contacts avec le monde extérieur notamment en faisant appel à des bibliothèques, des universités etc...

Le Comité considère que cette proposition tente d'élargir les moyens mis à la disposition des

services de renseignements pour leur permettre d'être plus efficaces. Cette proposition ne concerne en rien la définition de leurs missions. L'article 9, § 1er du projet de loi sur les services de renseignements ne concerne donc pas cette proposition. Dès lors il ne s'agit pas non plus "d'une définition innovatrice, par le Comité ministériel, de la notion d'"intérêt(s) spécifique(s) de la Belgique" prévue dans la même disposition."

Travailler seulement avec une "documentation générale" classique ne correspondra plus aux besoins à l'avenir.

Plusieurs services de renseignements européens , entre autres les services de renseignements néerlandais, disposent depuis des années d'une section "sources ouvertes". Les autres sections des services y font appel pour recevoir toutes les informations dont ils doivent disposer pour une enquête ou un sujet déterminé.

Le Comité estime ici aussi qu'il est indispensable qu'une réelle collaboration s'instaure entre les services de renseignements, collaboration au terme de laquelle ils utiliseraient en commun des banques de données.

Simultanément le Comité met de nouveau l'accent sur l'efficacité dont pourraient faire preuve les services de renseignements s'ils disposaient effectivement d'analystes possédant une bonne formation et des moyens matériels suffisants leur permettant d'utiliser les nouvelles technologies.

CHAPITRE 2 : RÉSUMÉ DU CONGRÈS OSS 1995

Ce congrès a été organisé par "Open Source Solutions", une organisation du secteur privé dont l'objectif est de promouvoir l'utilisation des sources ouvertes par le monde du renseignement. Plusieurs personnes appartenant tant aux services de renseignements qu'au secteur privé sont venues faire un exposé.

Elles sont pratiquement arrivées aux mêmes conclusions qui peuvent être résumées comme suit :

- 1° La notion de source ouverte doit en premier lieu être précisée. Le Comité a choisi la définition suivante : "toute information à laquelle le public peut accéder de manière légale, peu importe qu'il y ait une contrepartie financière ou non". Certains orateurs cependant considèrent que l'information qui, à l'origine, n'est pas obtenue légalement, mais qui est devenue publique par la suite, peut également être considérée comme source ouverte.
- 2° Les participants s'accordent pour dire que les sources ouvertes restent complémentaires par rapport au travail classique du renseignement. Les sources ouvertes servent par exemple à vérifier la véracité des renseignements fournis par des informateurs. Elles permettent de situer l'information dans un contexte plus large. Cependant, celui qui travaille avec des sources ouvertes, se trouve inévitablement confronté à une situation paradoxale. En effet, beaucoup d'informations et de renseignements utiles aux besoins des services peuvent être trouvées dans les sources ouvertes. Le problème reste de savoir si ces informations sont complètes.

L'importance croissante des sources ouvertes s'explique par les nouvelles possibilités offertes par l'informatique et la télécommunication. Actuellement, il est possible de trouver très vite de l'information dans différents réseaux et bases de données et d'établir des recoupements. L'accès à l'information est simultané à l'échelle mondiale, grâce à la communication des données électroniques.

Nonobstant toutes ces possibilités d'autres problèmes subsistent. Dans un but de pragmatisme, chaque institution et service doit être informatisé par rapport à la mission à remplir. Le coût en est élevé.

- 3° Plusieurs orateurs ont aussi parlé de l'évolution du rôle des services de renseignements. A l'heure où la guerre froide a pris fin, les services se voient confrontés à de nouvelles priorités, tel que le problème délicat de l'espionnage économique. Ce sujet reste controversé. Selon les défenseurs de cette nouvelle problématique à traiter, ce sujet peut être travaillé si l'économie du pays ou la croissance est mise en danger par des menaces extérieures.

Le fonctionnement des services de renseignements est également abordé. De plus en plus d'informations sont publiquement disponibles, et en conséquence la tendance à classifier des documents "secrets" par exemple, est dépourvue de sens. Beaucoup de participants prônent la déclassification d'information et une plus grande transparence du fonctionnement des services de renseignements.

Le meilleur moyen pour garder l'avantage sur son adversaire est de réagir vite, car seule l'information faisant l'objet d'une analyse et d'un traitement est utile.

A cette occasion, le problème de la revalorisation de la fonction d'analyste est évoquée.

Aux Etats-Unis, la carence de bons analystes est réelle et est souvent due à un manque de connaissance des langues et de l'histoire. Pour y remédier un programme universitaire a été créé il y a quelques années en Pennsylvanie.

- 4° L'échange d'informations et de renseignements entre le secteur privé et les services de renseignements est abordé. Aux Etats-Unis, cette idée de collaboration fait son chemin, dans le cadre de la protection de l'économie et de l'évaluation de nouvelles menaces telle que la criminalité informatique.

Cette collaboration ne devrait pas se limiter au secteur privé et aux services de renseignements : elle devrait également être étendue aux services de police.

Les organismes responsables pour le maintien de l'ordre peuvent parfois disposer d'informations susceptibles d'intéresser les services de renseignements et vice versa. Cette collaboration ne devrait pas rencontrer d'obstacles insurmontables.

- 5° Enfin, plusieurs participants ont critiqué vivement le fait qu'aucun pays n'ait fixé de politique tendant à combattre les dangers liés aux phénomènes d'accélération de la circulation d'informations. Aux Etats-Unis, la liberté d'information est quasi-totale. De nombreux abus de cette liberté sont constatés. La criminalité informatique constitue une source de problèmes pour les services de police et de renseignements.

CHAPITRE 3 : CONFÉRENCE DE MONSIEUR STEELE

Monsieur Steele est un ancien collaborateur des services de renseignements américains, qui s'est érigé en défenseur d'une meilleure utilisation des sources ouvertes par la société d'information.

A la suite du congrès sur l' "Information Warfare" qui s'est tenu à Bruxelles, Monsieur Steele, président du "Open Sources Solutions Group", a séjourné quelques jours en Belgique. Il a proposé au Comité d'organiser une conférence pour les membres de la commission d'accompagnement parlementaire, ainsi que pour les membres des Comités "P" et "R", et ceux des services de police et de renseignement. La conférence s'est tenue le 22 mai 1996 au siège du comité "R".

Voici un bref aperçu des points fondamentaux qui ont été abordés par Monsieur Steele lors de la conférence.

DÉFINITION ET UTILITÉ DES SOURCES OUVERTES

Un premier point essentiel, bien souvent source de malentendus par ailleurs, est le rôle complémentaire des sources ouvertes. Monsieur Steele n'a aucunement l'intention de remplacer le travail effectué au moyen des sources classiques à la disposition des services de renseignement par les sources ouvertes. Au contraire, il met en exergue l'importance des sources classiques en tant qu'outil de travail de base pour les services de renseignements. Néanmoins, ce n'est pas une raison, ajoute-t-il, pour négliger les sources ouvertes. Elles servent de toile de fond, de support ou d'information complémentaire que n'obtiennent pas les services de renseignements via leurs sources classiques, vu que les sources ouvertes reviennent moins cher ou qu'elle fournissent l'information requise plus rapidement.

On entend par sources ouvertes toutes les sources qui, d'un point de vue éthique ou légal, sont accessibles au public moyennant paiement ou non. Il ne s'agit pas nécessairement de renseignements publiés: les journaux, par exemple, n'utilisent en règle générale dans leurs articles que 10% des informations dont ils disposent. Les 90% restants émanent des sources ouvertes.

LES DEFATS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

Monsieur Steele a été amené à s'intéresser à cette problématique après avoir tiré certaines conclusions importantes dans le cadre de ses activités professionnelles au sein des services de renseignement américains. Ces conclusions sont les suivantes:

- 1° A l'époque de la guerre froide, on a donné priorité à l'armement nucléaire russe. Par conséquent, les services de renseignements ne disposaient pas d'informations utilisables à propos d'autres menaces potentielles comme le crime organisé, la situation en Somalie et au Burundi;
- 2° le secteur privé dispose d'informations qui peuvent s'avérer d'une importance capitale pour les services de renseignements;
- 3° les renseignements n'arrivaient pas à bon port étant donné que pratiquement toutes les informations étaient classées "top secret";
- 4° les services de renseignements investissent dans des systèmes informatiques puissants; cependant, ils négligent le contenu des renseignements qu'ils réunissent.

Monsieur Steele définit "l'intelligence" comme "l'information utilisable qui permet, en toute

connaissance de cause, d'appuyer une décision à un moment donné dans un contexte défini." C'est pourquoi les informations doivent être diffusées et filtrées correctement. Il est faux de penser que ces informations sont "électroniquement" disponibles (c'est-à-dire via l'informatique). La plupart du temps, ces renseignements sont accessibles par voie traditionnelle et souvent dans une langue étrangère. Les services de renseignements trouveront difficilement ces informations par eux-mêmes et doivent dès lors faire appel à des spécialistes du domaine. C'est ainsi que, par exemple, un service ferait mieux d'avoir recours à un enquêteur universitaire spécialisé dans les affaires africaines plutôt que de laisser faire les recherches des renseignements nécessaires par un de leurs propres analystes.

L'AVENIR DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS

A long terme, il convient de parvenir à une utilisation optimale de toute cette expertise et connaissance. Dans ce contexte, Monsieur Steele cite en référence le concept de "Virtual Intelligence Community". Les services de renseignements peuvent limiter les coûts et réunir des informations plus utiles par une collaboration avec le secteur privé. Il est pourtant évident, comme le fit remarquer un participant à la conférence tenue au Comité, que, à priori, ces informations ne sont pas de sources sûres, mais doivent encore être filtrées et vérifiées par des analystes chevronnés.

Selon Monsieur Steele, cela signifie concrètement que le "service de renseignement de l'avenir" s'offrira les services d'experts dans des domaines spécifiques (ex: politologues et enquêteurs) et leur confiera des missions provisoires d'une durée de quelques mois ou quelques années. Les analystes qui travaillent aux services de renseignement de façon permanente se voient alors attribuer le rôle de manager. Ils doivent superviser les travaux des experts temporaires, veiller au respect des normes de qualité requises, etc. Il faudrait, au sein des services de renseignement, engager des cadres moyens qui se sont forgés une expérience de dix à vingt ans dans un autre secteur.

SITUATIONS DANS LES AUTRES PAYS

En sa qualité de directeur des Open Sources Solutions Inc., Monsieur Steele a déjà visité la plupart des pays européens afin de débattre de la problématique des sources ouvertes avec les responsables des services de police et de renseignement. Lors de son exposé au Comité, il a donné un large aperçu des résultats atteints. Il est pourtant impossible de tous les reprendre ici. Les exemples suivants furent les plus percutants aux yeux du Comité:

1°. Les **Pays-Bas** ont une belle avance sur leurs voisins. Au sein de leurs services de renseignement, des départements ont été créés pour les sources ouvertes. Lorsqu'un problème spécifique doit être analysé, on réunit une équipe de trois personnes: un analyste qui exerce la fonction de responsable du projet, une personne chargée de réunir les informations issues des sources classiques et une personne pour canaliser les informations émanant des sources ouvertes.

L'importance accordée aux sources ouvertes grâce à cette méthode de travail est unique en Europe. Les services hollandais disposent également d'un département dont la tâche est d'explorer Internet. Son rôle consiste à dresser la carte des "newsgroups" et des "sites" susceptibles d'intéresser les services de renseignements. L'avantage est que l'analyste ne perd pas son temps à chercher les renseignements, mais il a directement accès aux endroits clés.

2°. La **France** excelle surtout dans le domaine des renseignements d'ordre économique. Dans ce cas, les sources ouvertes jouent également un rôle moteur, surtout en raison du caractère extrêmement délicat sur le plan politique de ce genre d'informations. Pour des causes politiques, il est donc pratiquement exclu de travailler à l'aide de ces méthodes de

renseignements classiques.

3°. Quant au **Canada**, nous renvoyons le lecteur à la note concernant l'utilisation des sources ouvertes dans laquelle une attention toute particulière est consacrée au département des sources ouvertes au sein de la Police (Royale) Montée canadienne.

4°. La situation au **Québec** est cependant un cas unique au monde. Une grande partie des milieux politiques et économiques au Québec aspirent à l'indépendance. Un de leur souhait est de posséder leurs propres services de renseignement, ce qui est néanmoins interdit par la Constitution canadienne. Dès lors, on a créé au Québec un service de renseignements économiques qui ne travaille qu'au moyen de sources ouvertes étant donné les restrictions de la loi.

On a accordé énormément d'attention à cette conférence et les nombreuses questions du public ont reflété l'intérêt des parlementaires et de la société d'information pour ce problème.

B. SCHENGEN - SIRÈNE

Dans le rapport d'activités précédent il y a déjà été fait mention de l'accord d'exécution prévu par le traité de Schengen (ratifié par la loi du 13 mars 1993), qui constitue la base légale d'une collaboration à l'échelle européenne des services de police.

Cette année, on s'est limité à vérifier l'usage fait, dans le SIS, du signalement aux fins de surveillance discrète ou de contrôle spécifique, à la demande d'un service de renseignement.

(Art. 99 § 3 de la convention)

L'agence Sirène à Bruxelles a rapporté au Comité le 5 février 1996 qu'aucune insertion d'un signalement de ce type n'a été effectuée ni par la Belgique ni par un autre pays prenant part aux accords de Schengen sur un total de 933.498 noms signalés.

Plusieurs raisons expliqueraient ce phénomène. D'une part, les pays concernés n'ont pu s'accorder sur les modalités d'application, d'autre part certains pays ont remis en question l'opportunité d'un signalement de ce type. En outre, il existe des obstacles juridiques; notamment l'absence de base légale dans certains pays permettant aux services de renseignements cette modalité de travail.

En pratique, le problème pourrait être résolu par l'utilisation d'autres signalements prévus par la Convention notamment leur utilisation par les services qui ont à la fois des compétences de police et de renseignements.

TITRE IV : EVOLUTION DU COMITÉ

CHAPITRE 1 : FONCTIONNEMENT DU COMITÉ

LE CADRE DU PERSONNEL ET DES MEMBRES

Par lettre datée du 13 juillet 1995 adressée au Président du Sénat, M. Raymond Decoux, vice-président, a remis sa démission comme membre du Comité.

Cette démission a pris effet le 2 octobre et le Sénat en a pris acte au cours de la réunion du 10 octobre 1995.

M. Decoux a réintégré sa fonction de juge d'instruction à Louvain.

Etant donné que son remplaçant, M. L. Van Outrive n'a pas encore succédé à Monsieur Decoux, le Comité se compose pour l'heure de quatre membres assermentés au lieu de cinq.

La composition du Service d'enquêtes a elle aussi subi quelques modifications.

La démission du chef du Service d'enquêtes a déjà été mentionnée dans le rapport annuel d'activités précédent. Depuis lors, M. Victor Jacobs, détaché de la Gendarmerie, exerce cette fonction ad intérim.

Suite à la décision du Comité de mettre fin au détachement d'un des membres du Service d'enquêtes, ce Service ne compte plus que trois personnes depuis juillet 1995, le chef du Service d'enquêtes inclus. Une place de membre du Service d'enquêtes a été déclarée vacante, mais le recrutement n'a pas encore eu lieu alors que le cadre théorique prévoit quatre membres en ce non compris le chef de ce service.

En ce qui concerne le personnel administratif et logistique, deux démissions et deux recrutements, ont été enregistrés, de même qu'une promotion interne.

Le cadre du personnel est actuellement le suivant :

- un comptable statutaire;
- une secrétaire statutaire;
- une employée stagiaire - statutaire;
- une employée détachée du ministère de la Justice;
- un chauffeur-messager détaché du ministère de la Défense nationale;
- un militaire "utilisé en dehors des forces armées" pour l'accueil et la sécurité.

Au cours de 1996, un traducteur contractuel a été engagé, sous contrat de travail, à deux reprises pour deux périodes d'un mois.

Ce cadre théorique, tel que fixé par le Parlement, prévoit cinq fonctions statutaires, une fonction temporaire et un militaire (pour l'accueil).

CHAPITRE 2 : LES ACTIVITÉS DU COMITÉ

Depuis le 1er septembre 1995, le Comité s'est réuni cinquante-trois fois à huis clos. Lors de chaque réunion, un procès-verbal a été rédigé.

En outre, d'autres réunions, dont il est question ci-après, ont été tenues.

Le Comité a également organisé une conférence s'adressant aux personnes intéressées par le secteur du renseignement. L'orateur de cette conférence était M. Robert Steele, éminent défenseur d'une utilisation accrue des sources ouvertes.

Les enquêtes et études menées par le Comité constituent l'essentiel de ses activités.

Cette année, six nouvelles enquêtes ont été ouvertes, dont deux à la suite de plaintes individuelles. A cet égard, il convient de remarquer que ces plaignants agissent en tant que personnes privées, tout en assumant cependant une fonction politique.

Une enquête a été ouverte à la demande du Parlement, des ministres de l'Intérieur, et de la Défense nationale et à l'initiative du Comité. C'est la première fois que le Parlement ou des ministres sollicitent le Comité.

Autre nouveauté : une enquête commune a été ouverte par les Comités P et R. Les services d'enquêtes des deux Comités y participent.

Les enquêtes clôturées cette année sont commentées dans le présent rapport.

Le Comité a également effectué trois études.

Ces études portent sur la législation allemande relative aux services de renseignements, la législation sur les écoutes administratives et les interceptions du rayonnement électro-magnétique et sur les droits d'accès des particuliers aux dossiers des services de renseignements.

CHAPITRE 3 : LES MOYENS FINANCIERS

Le Parlement a accordé au Comité une dotation de 75.425.000 FB pour l'année budgétaire 1995. Les dépenses de cette année s'élèvent à 55.345.883 FB.

Par conséquent, de cette dotation il reste un boni de 20.079.117 FB (sans recettes diverses).

Les comptes de cette année ont été approuvés par la Chambre des Représentants, après discussion au sein de la commission de la Comptabilité. Contrairement au solde de l'année précédente (19.141.212 FB), la Chambre n'a pas encore donné l'autorisation de verser ce boni à la Trésorerie au 1er septembre 1996.

Le Comité a demandé pour l'année budgétaire 1996 un crédit de 76.480.000 FB. Le Parlement a accordé une dotation qui s'élève à 72.790.000 FB.

La différence entre les montants précités s'explique principalement par le refus du Parlement de renforcer le cadre du service administratif et celui du Service d'enquêtes.

Il faut aussi préciser que le boni ne peut s'interpréter comme étant le résultat d'une dotation trop importante. Ce boni est à la fois le résultat d'une saine gestion et celui d'un cadre actuellement incomplet. On ne peut pas en déduire non plus que ce cadre incomplet suffit au Comité pour accomplir ses missions légales actuelles. Toutefois, une prévision budgétaire pour les années à venir est difficile eu égard aux modifications que le Parlement souhaite apporter à l'institution.

CHAPITRE 4 : ACTIVITÉS COMMUNES AVEC LE COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE

Les Comités permanents P et R se sont réunis successivement les 18 décembre 1995, 1 avril et 7 juin 1996.

Ils ont été amenés à prendre position dans différentes questions de principe portant notamment sur les modes de saisine des Comités permanents P et R et l'ouverture d'enquêtes à la demande de partis politiques. L'interprétation de divers points a donné lieu à un large échange de vues.

Les Comités permanents P et R ont également traité le problème de l'accès par des tiers aux dossiers des Comités permanents P et R ou aux dossiers émanant des services contrôlés.

Les Comités permanents P et R ont dû, d'autre part, prendre des décisions concernant deux enquêtes communes. Les discussions ont été notamment introduites sur l'opportunité de l'ouverture des enquêtes mais aussi après la décision d'ouverture d'enquête, sur la procédure de ces enquêtes. Une enquête commune a été ouverte. Celle-ci a nécessité diverses rencontres entre les membres des Comités permanents P et R et les responsables des Services d'enquêtes des Comités permanents

Sur le plan de l'infrastructure générale et de la logistique, le personnel des deux Comités permanents a parfaitement collaboré en vue d'une gestion efficace.

Le Comité permanent P a spécialement eu le souci de développer davantage le centre de documentation mis à la disposition également du Comité permanent R. La documentation générale s'est enrichie grâce notamment à une sélection d'ouvrages de référence.

Grâce à l'assistance et aux conseils de la Direction générale de la Sélection et formation dépendant du Ministère de la Fonction publique, une formation linguistique a été assurée pendant l'année en cours. La formation s'est avérée à ce point intéressante que le prolongement de celle-ci est envisagé.

TITRE V : RECOMMANDATIONS

CHAPITRE 1 : LES ETUDES

Le travail de réflexion entamé par le Comité s'est concrétisé par des études. La synthèse de ces études est la suivante.

Le Comité ne peut que répéter ses recommandations reprises dans les rapports d'activités de ses deux premières années de fonctionnement, à savoir :

- il est essentiel qu'un texte de loi spécifique soit adopté pour fixer et réglementer aussi bien les missions que les moyens et les méthodes des services de renseignements;
- le Comité se réjouit que le pouvoir exécutif ait préparé trois textes d'avant projet de loi concernant les services de renseignements, les habilitations de sécurité et les écoutes administratives.

1. Etude sur les services Allemands et leur contrôle

Ayant étudié la législation allemande concernant cette matière, le Comité propose que le projet de loi organique des services de sécurité et de renseignements aborde les problèmes suivants :

- la question du renseignement extérieur : celle-ci n'est pas vraiment prise en compte d'une manière globale et cohérente par les deux services belges existants. Le projet de loi ne contient aucune disposition sur ce sujet;
- l'obligation de diffuser le renseignement dans le cadre de la nouvelle structure fédérale de l'Etat belge. Sans être partisan de créer des services de renseignements régionaux, comme c'est le cas en Allemagne, le Comité estime que le rôle des services de renseignements doit être d'informer toute autorité publique compétente, en ce compris notamment les communautés, les régions, les provinces et les communes, sur ce qu'elle sait en fonction des intérêts menacés.
- la définition limitative des crimes et délits qui doivent être portés à la connaissance de la Justice par les services de renseignements : le Comité recommande que l'article 29 du Code d'instruction criminelle soit amendé en ce sens à l'exemple du ' 138 de la AStrafprozessordnung@ élaboré par le législateur allemand.

2. Normes et directives des services

Le Comité constate que ni la Sûreté de l'Etat, ni le SGR ne respectent scrupuleusement l'article 33, alinéa 2 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements. Cet article prévoit la transmission d'initiative des directives internes et documents réglant le comportement des membres des services contrôlés au Comité.

Le Comité prend acte de ces faits. Il en laisse juge le Parlement et les ministres compétents.

3. Etude de la législation sur les écoutes administratives

Les recommandations du Comité en ce qui concerne la législation sur les écoutes administratives sont les suivantes :

Ayant en vue l'efficacité des services de renseignements, le Comité ne peut qu'approuver la volonté de leur conférer des possibilités légales d'écoutes et d'interception de télécommunications. Ayant en vue la protection des droits des personnes, le Comité ne peut accepter ce moyen de recueillir le renseignement sans l'assortir de garanties rigoureuses et de modalités de contrôle.

Ce point de vue s'appuie :

- sur l'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme ainsi que sur la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme⁽¹⁾;
- sur la recommandation du Conseil de l'Europe pour la protection de la vie privée⁽¹⁾.

Le Comité estime donc devoir formuler ici six remarques sur :

- l'aspect législatif;
- l'adéquation des moyens aux finalités;
- les autorités responsables;
- les modalités de contrôle à mettre en oeuvre avant, pendant et après l'exécution de ces missions;
- le caractère non judiciaire des écoutes de sécurité;
- les sanctions pénales.

A. L'aspect législatif

Il a été vu que l'interception des télécommunications privées était prohibées par deux dispositions légales distinctes : l'article 111 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques d'une part, les articles 259 bis et 314 bis du code pénal (introduits par la loi du 30 juin 1994) d'autre part. Dans l'état actuel de la législation, les services de renseignements n'ont aucune possibilité de procéder légalement à des écoutes ou à des interceptions de télécommunications à des fins de sécurité, même en temps de guerre.

Si l'intention du gouvernement est donc de permettre au SGR de procéder à l'interception de radiocommunications et de rayonnements électromagnétiques à des fins militaires, ce n'est pas seulement à l'article 259 bis du code pénal qu'il faut déroger mais aussi à l'article 4 c) de la loi du 30 juillet 1979 et à l'article 111 de la loi du 21 mars 1991. Si l'intention était d'élargir les possibilités d'interception du SGR en temps de guerre, il faudrait aussi revoir l'arrêté-loi du 11 octobre 1916.

Au vu de l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi organique des services de renseignements et

(1) Arrêt AKlass c./RFA[≡] du 6 septembre 1978 et arrêt AKruslin c./France[≡] du 24 avril 1990.

(2) 7 février 1995, voir : projets et discussions au niveau européen.

de sécurité approuvé le 24 novembre 1995, le Comité ne comprend pas pourquoi l'article 28 de cet avant-projet n'entend déroger qu'à l'article 259 bis du code pénal.

Le Comité estime en outre que cet article 28 ne peut suffire à lui seul à réglementer l'interception de télécommunications par le SGR. Le Comité pense que l'interception des télécommunications en général doit être réglée par une seule loi sous une forme adéquate. Le Comité estime que c'est une erreur de disjoindre le traitement légal des *Aécoutes de sécurité* (ou interceptions de communications privées - note d'orientation du 24 novembre 1995) de *l'interception de radiocommunications* (article 28 de l'avant projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité).

En effet, d'un point de vue technique, la distinction entre les *Aécoutes de sécurité* (ou interceptions de communications privées) et *l'interception de radiocommunications* (ou de Arayonnement électromagnétique - transmissions par ondes hertziennes), n'est pas pertinente compte tenu des évolutions dans ce domaine : on utilise des faisceaux hertziens aussi bien en téléphonie, par exemple dans le réseau GSM, que dans les radiocommunications.

Le Comité se prononce donc pour une seule loi spécifique réglementant toutes les formes d'interception de télécommunications, sous quelque forme que ce soit (paroles, signaux électriques, électroniques, etc ...) et véhiculées par quelque moyen technique que ce soit (par fils ondes hertziennes, fibres optiques, etc...) ainsi qu'éventuellement l'interception du courrier. Cette loi particulière serait applicable à tous les services légalement habilités à procéder aux interceptions de sécurité.

Le Comité note avec satisfaction que la onzième proposition du point III.B de la note d'orientation du 24 novembre 1995 indique : *Le projet de loi reprendra sous une forme adéquate la question évoquée à l'article 28 de la loi organique*.

Comme en Allemagne, le Comité propose dès lors que cette loi distingue la surveillance individuelle et la surveillance stratégique.

La surveillance individuelle vise les communications privées entre particuliers au départ et/ou à destination du pays. Comme au Canada, le Comité préconise que ces contrôles ne puissent être permis que par un juge, sur demande d'un service de renseignements approuvée par le ministre sous l'autorité duquel il est placé. Ce mode de surveillance doit faire l'objet d'un contrôle particulier (voir plus loin).

La surveillance stratégique vise l'ensemble des réseaux de télécommunications au départ ou à destination de zones à risques. Le but de la surveillance stratégique est la détection précoce de dangers pour la sûreté du pays (guerres, campagnes d'attentats terroristes, etc ...) ou pour la sécurité de ses forces armées stationnées ou en mission à l'étranger. Ce type de contrôle n'est pas a priori ciblé sur des individus mais il peut précéder une surveillance individuelle. Il vise plutôt des objectifs militaires étrangers ou des activités telles que le terrorisme, la prolifération d'armes, etc ...

B. L'adéquation des moyens aux finalités

Le Comité se rallie à l'analyse contenue dans la note d'orientation approuvée le 24 novembre 1995 : *AA l'heure actuelle, les services belges ne disposent pas d'un accès aux moyens techniques de communications, contrairement aux services de tous les pays limitrophes de la Belgique. Le recours aux informateurs, comme seule source d'information ne suffit cependant plus toujours à une lutte efficace notamment contre le terrorisme, eu égard aux progrès de la technologie hyper-sophistiquée des moyens de communications. Dans le cas où la gravité d'une menace est très grande et où les moyens traditionnels d'investigation n'offrent en eux-mêmes aucune efficacité équivalente à celle que donneraient le repérage ou l'interception de communications et télécommunications privées, il serait justifié de pouvoir recourir à ces techniques.*

Dans la plupart des pays étudiés, le renseignement technique s'obtient surtout par l'interception des communications. Les services de renseignements des grandes et moyennes puissances (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne et France) ont largement recours à l'interception des communications extérieures. Ces pays y consacrent d'énormes budgets. Cependant, si la France continue à développer ses moyens en la matière (surtout vers l'Afrique semble-t-il), les Etats-Unis et la Grande-Bretagne connaissent des restrictions et réorientent leurs moyens vers de nouvelles cibles (la prolifération, le terrorisme, etc ...) suite à l'effondrement du bloc soviétique. La Belgique dont la législation n'admet les écoutes téléphoniques qu'à des fins judiciaires, paraît donc isolée par rapport à ses partenaires de l'OTAN. Ceci pourrait avoir des conséquences sur la collaboration qu'entretiennent les services de renseignements belges avec ceux de ses partenaires de l'OTAN. Il ne faut pas perdre de vue non plus que la Belgique engage des moyens militaires et humains dans des opérations internationales.

Le recours à l'interception des communications doit donc être réglé de manière à être conforme aux conditions de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme qui protège la vie privée (voir plus haut : les dérogations). Le Comité accepte donc les objectifs décrits dans l'exposé des motifs de l'avant-projet organique des services de renseignements et de sécurité pour justifier la nécessité d'une disposition légale concernant les interceptions de type militaire, à savoir :

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

En ce qui concerne les finalités exprimées par la note d'orientation du 24 novembre, le Comité constate qu'elles se réfèrent explicitement aux missions des services de renseignements telles que définies dans les articles 9, ' 1er (pour la Sûreté de l'Etat) et 11, ' 1er (pour le SGR) De leur avant projet de loi organique. Le Comité rappelle ici la proposition de définition des missions qu'il avait avancée dans son rapport d'activités de 1995 et propose de s'y référer⁽¹⁾.

C. Les autorités responsables

Outre les objectifs généraux de sécurité qu'elle vise, la loi devra aussi indiquer les autorités politiques responsables de la demande et/ou de l'octroi de telles autorisations. La note d'orientation se contente de faire référence à *l'accord du ministre concerné* sans plus. La loi devra préciser s'il s'agit du ministre de la Justice (pour la Sûreté de l'Etat), du ministre de la Défense nationale (pour le SGR), ou d'un autre ministre qui serait également investi de cette responsabilité.

La note d'orientation propose aussi que la demande du ministre concerné soit soumise à *Aun organe dont la composition pourrait, le cas échéant, s'inspirer de la commission prévue par la législation grand-ducale*. Cette commission est composée du Président de la Cour supérieure de Justice, du président du contentieux du Conseil d'Etat et du président de la Chambre des Comptes. Un équivalent belge à cette commission grand-ducale comprendrait le Président de la Cour de Cassation, le Président du conseil d'Etat et le Président de la Cour des Comptes.

Le Comité estime une telle procédure un peu lourde et propose plutôt les modalités de contrôle préalable exposées plus loin.

Dans son rapport remis au Premier ministre le 25 juin 1992⁽¹⁾, la commission française d'étude sur

(1) Comité - rapport d'activités 1995, chapitre 3, point 5, C, p. 90 (version française)

(2) Cité par le rapport d'activités 1991-1992 de la CNCIS - pp. 103 et suiv.

les écoutes téléphoniques s'est demandée s'il convenait de confier le soin de prescrire des interceptions de sécurité à un magistrat de l'ordre judiciaire ou s'il fallait légaliser la pratique de l'époque qui donnait compétence en la matière à l'autorité gouvernementale. Comme le fait apparaître l'arrêt Klass déjà cité, la Cour européenne de Strasbourg a laissé au législateur le soin de définir les modalités de contrôle qui lui paraissent le mieux appropriées. La commission française a écarté la solution qui consisterait à confier à un magistrat le soin d'autoriser les interceptions de sécurité. En revanche, cette commission a jugé indispensable la création d'une instance, indépendante à caractère non juridictionnel, chargée de contrôler à posteriori si les écoutes de sécurité sont autorisées, exécutées et exploitées conformément aux règles définies par la loi. Cette proposition a abouti à la création de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (la CNCIS).

D. Les modalités de contrôle à mettre en oeuvre avant, pendant et après l'exécution de ces missions

Le Comité se rallie à la position évoquée plus haut de la commission française d'étude sur les écoutes téléphoniques dans son rapport remis au Premier ministre le 25 juin 1982 : il estime indispensable qu'un organe indépendant à caractère non juridictionnel, soit chargé de contrôler à posteriori si les écoutes de sécurité sont autorisées, exécutées et exploitées conformément aux règles définies par la loi.

Dans le domaine des écoutes téléphoniques, qui est politiquement très délicat et où les abus potentiels sont considérables, l'existence d'une instance indépendante, exerçant a posteriori, un contrôle sur l'action des autorités responsables paraît de nature à concilier les exigences de l'intérêt public et la garantie des droits et libertés des individus⁽¹⁾.

Le principe et les modalités de ce contrôle devront être développés dans la future loi sur les interceptions de communications.

Le Comité constate que si l'exposé des motifs de l'avant projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité indique que le Comité devra *veiller à ce que ces interceptions soient exécutées en conformité avec les finalités décrites ci-dessus*, le texte même de l'article 28 ne contient aucune mention à ce sujet.

De même, la note d'orientation du 13 décembre 1993, et certaines déclarations des ministres, prévoyaient aussi que le Comité serait associé au contrôle effectif des interceptions de communications; on ne trouve cependant nulle trace de cette intention dans la note d'orientation approuvée par le gouvernement le 24 novembre 1995.

Le Comité ne peut que le regretter.

Le Comité émet ici quelques recommandations inspirées par la législation allemande (Gesetz Grundgesetz).

Le Comité permanent de contrôle des services de renseignements estime que le futur organe de contrôle devrait être informé de l'autorisation de procéder à des écoutes de sécurité dès avant leur mise en oeuvre, sauf danger imminent.

Il s'avère en effet indispensable de vérifier en temps utile :

- que l'ordre donné est conforme à la loi;
- que les interceptions elles-mêmes sont effectuées en conformité avec l'ordre donné, les finalités

(1) CNCIS - rapport d'activités 1991-1992, p. 108

légales et la procédure prescrite.

Si l'organe de contrôle estime que l'ordre donné et/ou son exécution est illégal, il devrait pouvoir l'annuler et le notifier au ministre compétent.

Le Comité estime que le contrôle a posteriori exercé par l'instance ad hoc doit s'effectuer indépendamment du contrôle juridictionnel exercé par les tribunaux de droit commun.

Le Comité souhaite donc que la décision de procéder à l'interception de communications individuelles soit notifiée aux particuliers qui ont fait l'objet de cette mesure trois ans après la fin de son exécution. L'exécution de ce devoir de notification devrait aussi pouvoir être contrôlée, comme cela se passe en Allemagne. La notification doit permettre aux personnes qui ont fait l'objet d'une telle surveillance d'exercer leurs droits de recours éventuels. La prescription d'une infraction pénale en la matière ne peut donc commencer à courir qu'à la date de la notification. Il ne doit cependant pas y avoir obligation de notifier une écoute individuelle si cette formalité risque de mettre en péril la mission pour laquelle elle a été effectuée.

Dans l'arrêté de référence en matière d'écoutes téléphoniques (Klass contre RFA du 6 septembre 1978) la Cour européenne des droits de l'Homme a expressément admis que *la nécessité d'imposer une surveillance secrète pour protéger la société démocratique dans son ensemble* pouvait justifier que la personne écoutée ne soit pas avisée des mesures de surveillance auxquelles elle a été antérieurement soumise et qu'elle ne puisse recourir aux tribunaux quand on lève ces mesures.

Le contrôle de l'organe ad hoc devrait porter, non seulement sur les interceptions de communications privées, mais aussi sur la conservation, le traitement et la destruction éventuelle des données recueillies de cette matière.

En ce qui concerne la surveillance stratégique, l'organe de contrôle doit aussi pouvoir procéder à un contrôle souple et a posteriori de ce type d'interceptions. Il s'agira de veiller à ce que ces interceptions soient exécutées en conformité avec les finalités de la loi.

Il apparaît en effet que dans l'état actuel des moyens de télécommunication, l'interception utile des communications intéressantes ne peut se faire sans un tri préalable à effectuer parmi les autres communications passant par la fréquence d'ondes ou le câble surveillé. Selon Claude Silberzahn, ancien patron de la DGSE française, l'intensification phénoménale des communications fait que ramasser puis sélectionner ce qui intéresse un service est extrêmement difficile. L'ensemble des opérations - la détermination de ce qu'on va chercher, la manière dont on le saisit, et une fois qu'on l'a trouvé, son exploitation - requiert de très gros moyens informatiques⁽¹⁾. Ceci signifie donc que des transmissions non surveillées sont susceptibles d'être interceptées au cours de telles opérations.

E. Le caractère non judiciaire des écoutes de sécurité

La note d'orientation du 24 novembre 1995 évoque le caractère non judiciaire des écoutes de sécurité dans ses propositions B.7 et B.10 :

7. *Il conviendra cependant de tenir compte du caractère non judiciaire de la mesure et des difficultés d'exécution pratique de certains aspects de la loi du 30 juin 1994.*
10. *Le groupe de travail devra discuter de l'opportunité de déterminer un contingent annuel d'écoutes et de l'utilisation des résultats d'écoutes de sécurité à des fins judiciaires.*

Le Comité se rallie ici aux conclusions du congrès organisé au mois de mars 1994 pour l'Université

(1) AAu coeur du secret - Fayart - 1994

d'Urbino (Italie) selon lesquelles les écoutes de sécurité devraient être soumises à des garanties de nature à empêcher qu'elles puissent d'une manière ou d'une autre être utilisées dans une procédure judiciaire.

F. Sanctions pénales

Des sanctions pénales devraient être prévues à l'égard de tout officier ou fonctionnaire public, dépositaire ou agent de la force publique qui violerait la loi, notamment en recherchant, utilisant ou divulguant des informations à des fins autres que celles en vue desquelles les dérogations ont été accordées.

CHAPITRE 2 : LES ENQUÊTES

A l'occasion des enquêtes effectuées le Comité estime devoir faire des recommandations plus pointues en ce qui concerne :

1. Belinfosec

Le Comité recommande l'élaboration et la mise en oeuvre d'une réglementation en matière de sécurité de systèmes d'information. Il s'agit d'un débat important sur la société de l'information dans lequel se pose notamment la question du rôle que doivent y jouer les services de renseignements et avec quels moyens.

2. La mission de protection rapprochée exercée par la Sûreté de l'Etat.

L'enquête est basée sur les déclarations des responsables du service de protection de la Sûreté de l'Etat. Aucune vérification n'a pu être menée sur la réalité de la formation du personnel qui pourra faire l'objet d'une enquête subséquente.

Le Comité attire l'attention du législateur sur l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police qui donne déjà au ministre de l'Intérieur la compétence d'assurer la protection spéciale de personnes. Actuellement aucun arrêté royal concernant l'application de l'article 11 de cette loi n'a été pris.

Cet article 11 doit être mis en rapport avec les articles 7 ' 2 et 9 ' 3 du projet de loi organique des services de sécurité et de renseignements. Ces derniers articles concernent la même problématique que celle développée dans l'article 11 de la loi du 5 août 1992.

Enfin, il ne faut pas négliger le problème de personnel qui peut survenir à la Sûreté de l'Etat, en particulier au service de protection.

Ce service est composé d'un nombre limité d'agents et doit, dans des circonstances spéciales, faire appel à d'autres agents des services extérieurs, ce qui est d'ailleurs strictement interdit dans le projet de loi actuel.

3. Enquête sur l'efficacité des services de renseignements relative à l'activité des sectes en Belgique

Une meilleure collaboration peut s'envisager entre les deux services de renseignements belges, particulièrement en ce qui concerne la définition d'une secte nuisible et surtout pour avoir une politique commune dans le domaine des certificats de sécurité.

Le Comité considère que la diffusion du renseignement par la Sûreté de l'Etat ne devrait pas se limiter aux autorités mentionnées par l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat. Selon le Comité, la diffusion du renseignement en cette matière devrait être la plus large possible pour permettre aux autorités responsables concernées de prendre toutes mesures utiles et nécessaires.

Le Comité estime à l'instar du ministre de la Défense nationale que le SGR doit figurer parmi les autorités qui doivent recevoir les informations de la Sûreté de l'Etat en la matière.

Le Comité estime que l'infiltration des pouvoirs publics par les adeptes des sectes devrait retenir l'attention des services de renseignements à l'instar des renseignements généraux français.

4. Enquête sur la destruction de documents de la Sûreté de l'Etat et du SGR

Le Comité regrette que les deux services de renseignements ne se soient pas consultés afin de fixer conjointement les critères de sélection en vue de mener une politique commune de destruction des dossiers.

En ce qui concerne le SGR, le Comité recommande que :

- les critères de sélection soient approuvés préalablement par le ministre de la Défense nationale en raison de sa responsabilité politique;
- de prélever au hasard un certain nombre de dossiers et de les conserver pour permettre la vérification de la gestion du service en ce qui concerne la collecte des données de personnes. Cette procédure vise à permettre éventuellement au Comité d'effectuer un contrôle a posteriori ;
- les Archives du Royaume soient consultées avant la destruction des dossiers (loi du 24 juin 1955 relative aux archives et arrêté royal du 12 décembre 1957).

Le Comité propose que dans la mesure du possible les deux services se mettent d'accord sur une façon de travailler en trois phases, c'est-à-dire :

- d'abord procéder à la sélection des dossiers;
- conserver durant un certain temps les dossiers sélectionnés pour évaluer entre autres les critères de sélection;
- procéder à la destruction effective.

Après chaque phase menant à la destruction des documents, il serait souhaitable que les services de renseignements fassent rapport au Comité pour lui permettre d'accomplir ses missions légales.

En conclusions, le Comité constate que les deux services ont fait des efforts remarquables pour mettre sur pied une procédure relative à la sélection et la destruction des dossiers.

La Sûreté de l'Etat a porté spécialement son attention sur la manière de poser les jalons de la politique des critères de sélection.

La méthode de travail de la Sûreté de l'Etat se rapproche de la procédure suivie aux Pays-Bas.

Le Comité espère qu'à l'avenir les deux services de renseignements se consulteront.

Le Comité attire l'attention du Parlement sur le manque de moyens mis à la disposition du SGR comme cause des lacunes mises en évidence dans le présent rapport.

5. Enquête de contrôle sur l'efficacité et la collaboration des services de renseignements à propos des événements au Rwanda

Deux membres du Comité (Madame Paulus de Châtelet et Monsieur Vande Walle) concluent et font les recommandations suivantes.

A leur connaissance, les responsables des services de renseignements n'ont pas reçu et n'ont pas donné d'instruction aux services chargés de la collecte des informations, ni établi un programme de recherche.

Ils regrettent qu'avant leur départ au Rwanda les para-commandos n'aient été informés que de la situation de 1990 sans tenir compte de l'évolution politique et militaire du pays qui avait changé

notamment avant et après les accords d'Arusha.

Ils constatent qu'heureusement un réseau de renseignement militaire, même petit, a été mis en place au Rwanda peu après l'arrivée des para-commandos belges à Kigali sous le commandement du Colonel Leroy.

Ils estiment que la section IH du SGR manque de personnel en temps normal, compte tenu de l'importance des intérêts belges en Afrique centrale.

Trois officiers et un contractuel s'occupent de la problématique de l'Afrique en même temps que les autres zones prioritaires du monde.

Ils estiment aussi que le personnel de la Sûreté de l'Etat est également insuffisant car il doit s'occuper en même temps de plusieurs régions du monde et ou de plusieurs sujets.

Ils déplorent que le SGR n'ait pas transmis systématiquement à la Sûreté de l'Etat toutes les informations et tout le renseignement dont il disposait.

Ils déplorent qu'une information importante et sensible, intéressant la politique belge à l'étranger, n'ait pas été traitée par les services de renseignements dès qu'ils en ont eu connaissance. Il semble qu'aucun des services de renseignements ne s'est senti concerné par cette information en 1994. Les services de renseignements n'auraient pas reçu de demande de la part des autorités politiques visant à traiter cette information.

Ils regrettent vivement que les analystes des deux services de renseignements ne se rencontrent pas de façon régulière et systématique, en période calme et en période de crise.

Ils regrettent également le manque total de coordination des activités des deux services de renseignements dans ce dossier. Ils ignorent si des instructions ont été données en ce sens par les autorités politiques.

Ils constatent en outre qu'une appréciation erronée a été portée à la connaissance du chef du cabinet du Roi et du gouvernement par la Sûreté de l'Etat.

Ils constatent un dysfonctionnement au sein de la Sûreté de l'Etat dans la manière dont les informations sont traitées.

Ils constatent que le SGR et la Sûreté de l'Etat n'ont pas transmis au Comité toutes les informations dont ils disposaient et qui étaient indispensables à l'accomplissement de ses missions définies par la loi du 18 juillet 1991.

Les autorités politiques et militaires ont été prévenues du climat anti-belge et de la préparation des massacres, soit par le SGR, soit par les forces armées belges se trouvant sur place à l'occasion de la mission MINUAR.

Ils estiment que tout détachement des forces armées belges envoyé à l'étranger doit être appuyé par un élément national de renseignement.

6. Enquête sur les statuts des agents des services de renseignements

Le Comité constate que trop de dispositions éparses règlent les statuts des membres de la Sûreté de l'Etat. Aucun travail de codification ou de coordination de ces statuts ne paraît avoir été entrepris.

Le Comité suggère en conséquence que tous les textes légaux et réglementaires relatifs aux statuts

particuliers des membres du personnel de la Sûreté de l'Etat fassent l'objet d'une coordination officieuse à défaut d'une coordination officielle. Le Comité recommande à cette occasion que toutes les anciennes dénominations encore présentes dans l'arrêté royal du 29 avril 1966 soient adaptées.

Pour être en accord avec les articles 10, 11 et 22 de la Constitution, le Comité recommande que le principe de l'agrégation préalable d'une candidature dans un emploi au sein d'un service de renseignements, soit explicitement prévu dans une loi qui en détermine les critères et les modalités.

En ce qui concerne les affectations, les promotions, les transferts et les réaffectations des membres des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, le Comité s'interroge sur la portée du principe de Abarrière@ repris à l'article 3 de l'arrêté royal du 29 avril 1966. Cette Abarrière@ s'oppose au principe général de la mobilité du personnel de l'Etat.

Les conditions générales pour être nommé agent des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne sont pas définies de la même manière que celles des agents de l'Etat bien que l'on trouve dans ces deux statuts des conditions similaires. Le Comité propose que les conditions de nomination des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat soient définies de la même manière que celles des agents de l'Etat. Le statut des premiers y gagnerait en clarté et en cohérence avec celui de la fonction publique en général.

Néanmoins, certaines conditions particulières d'admission à un concours de recrutement d'agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat doivent être maintenues puisqu'elles se justifient par leurs tâches spécifiques.

Le Comité est d'avis qu'il faudrait résoudre deux contradictions qui existent dans le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat :

- à propos de la condition d'âge minimum pour l'admissibilité au recrutement d'une part (voir l'article 17 ' 1 C de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat d'une part et l'article 5, 5° de l'arrêté royal du 29 avril 1966 portant le statut du personnel de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la Sûreté publique d'autre part) ;
- à propos de la durée du bénéfice de la réussite d'un concours de recrutement d'autre part (voir l'article 5, alinéa 2 et l'article 9 de l'arrêté royal du 29 avril 1966).

Le Comité recommande que la manière d'apprécier la valeur des stagiaires dans les services extérieurs de la Sûreté de l'Etat soit précisée, de même que les modalités de leur licenciement lorsqu'ils ne conviennent pas.

De même, l'attribution du signalement aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat relève d'un règlement bien plus sommaire que celui des agents de l'Etat. Le Comité recommande que la question de l'évaluation des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat soit réexaminée de manière à ce que ces derniers soient soumis aux mêmes critères d'appréciation et aux mêmes garanties que les agents de l'Etat. Il se justifie toutefois que la procédure d'évaluation reste confiée à des autorités et organes propres à la Sûreté de l'Etat.

Le Comité recommande d'aligner le statut disciplinaire des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sur celui des agents de l'Etat, tout en maintenant le déroulement de la procédure devant des organes propres à ce service.

Deux membres du Comité (Madame Paulus de Châtelet et Monsieur Vande Walle) estiment qu'en vue de parvenir à une certaine harmonisation générale des statuts en présence, l'accord du ministre de la Fonction publique devrait être requis sur les projets d'arrêtés royaux relatifs aux statuts particuliers des membres du personnel des services de renseignements. Pour le personnel

de la Sûreté de l'Etat, un arrêté royal, ou un arrêté ministériel devrait aussi prévoir la consultation de l'administrateur général de ce service.

Ces deux membres fondent cette recommandation sur les exposés des motifs de la loi organique de contrôle des services de police et de renseignements qui prévoient que *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 renseignements, des faits individuels à sanctionner, mais d'examiner les actes et les méthodes de ces services en vue de formuler des avis et des propositions politiques* (Doc. Parl. Chambre - session. O. 1990-1991, n° 1305/1, p. 5 - '2).

Ces deux membres proposent aussi que les présentes recommandations du Comité soient examinées et mises en oeuvre à l'occasion de l'adoption du projet d'arrêté royal relatif à la carrière des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat

A propos des tests psycho-techniques, ces deux membres du Comité recommandent également de reprendre dans ce projet d'arrêté royal la définition des aptitudes et des qualités de caractère requises telle qu'elle est définie dans l'arrêté ministériel du 2 septembre 1976, à savoir : *avoir une constitution neuro-psychique bien équilibrée, un sens moral et un jugement suffisants permettant aux candidats de garder leur sang-froid dans toutes les circonstances et d'avoir au moment opportun, des réactions adéquates*. Cette condition particulière d'admissibilité ou de promotion peut trouver son fondement dans l'article 17 '2 du statut des agents de l'Etat.

CHAPITRE 3 : UNE MEILLEURE UTILISATION DES SOURCES OUVERTES

Cette recommandation concerne une utilisation efficace des sources ouvertes par les services de renseignements belges.

Le Comité entend par sources ouvertes *toute information qui est publiquement disponible de manière légale, peu importe qu'il y ait contrepartie financière.*

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- recueillir rapidement un aperçu complet d'information de sources ouvertes, relatif à un sujet déterminé;
- éviter que les analystes ne perdent leur temps à recueillir cette information.

La proposition du Comité consiste à créer dans une première phase une unité de sources ouvertes dans chaque service de renseignements. On devrait en effet pouvoir arriver à ce que le SGR et la Sûreté de l'Etat investissent ensemble pour les moyens informatiques ce qui constituerait une réduction des coûts pour l'Etat. Les services de police pourraient être associés à cet effort commun.

L'idéal serait de créer une unité de sources ouvertes communes aux deux services de renseignements. Cette proposition constitue en outre un instrument pour une véritable collaboration des services de renseignements.

La proposition du Comité comporte deux volets dans un premier temps :

1° Elargir le service de documentation générale par l'engagement d'analystes.

Ce service devra alors fonctionner comme unité de sources ouvertes et répondre endéans un bref délai aux demandes d'information, provenant d'analystes des différentes divisions. Le résumé des informations permet de disposer d'une vue globale du contexte dans lequel se situe le sujet traité.

2° la mise à la disposition des services de renseignements de moyens suffisants. Un bon équipement informatique est indispensable. Des abonnements à des bases de données commerciales et à des bibliothèques peuvent également être d'une grande utilité.

Ce qui précède n'empêche nullement que le problème le plus urgent auquel doit faire face les services de renseignements, est celui du manque d'analystes. Ce problème est prioritaire.

Le Comité souhaite que les présentes recommandations contribuent à alimenter le débat qui s'ouvrira prochainement au Parlement lors de l'examen des projets de loi concernant les services de renseignements.