



COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS ET DE SÉCURITÉ

Notice n° 2013.226

Enquête de contrôle sur la manière avec laquelle les services de renseignement collectent des informations concernant des mandataires politiques, la manière avec laquelle ils traitent et analysent ces informations et en font rapport aux autorités compétentes

I. INTRODUCTION

I.1. Une enquête scindée en trois enquêtes partielles

La présente enquête est la conclusion de trois enquêtes partielles que le Comité permanent R a ouvertes début 2013 à la demande de la Commission de suivi du Sénat et de la ministre de la Justice.

1. L'enquête partielle « Debie-Dewinter », qui portait sur la manière dont la VSSE a traité les informations et renseignements relatifs à M. Dewinter ainsi que sur les relations que la VSSE entretenait avec M. Debie dans ce cadre.
2. L'enquête partielle « Scientologie-Congo », qui s'intéressait aux activités de la VSSE relatives à l'Église de Scientologie et des personnes qui évoluaient dans l'entourage de cette organisation (plus particulièrement quatre personnes d'origine congolaise, dont trois parlementaires en fonction).
3. La présente enquête « transversale », qui comme expliqué précédemment, en marque l'aboutissement. Elle revêt dès lors un objectif plus vaste que les deux autres enquêtes partielles.

Le premier rapport partiel (« Debie-Dewinter »), qui s'est clôturé en mars 2013, soulevait *in fine* plusieurs questions :

- Un parti ou mouvement politique peut-il en lui-même faire l'objet de l'intérêt des services de renseignement ? Dans l'affirmative, de quelle manière et dans quelle mesure ? Et comment le formuler et l'intégrer dans les plans d'action ou de renseignement des services de renseignement ?
- Comment distinguer les activités d'un parlementaire « dans l'hémicycle parlementaire » de celles qu'il mène « en dehors » de cet hémicycle ? Quelles sont les limites de cet « hémicycle » ? Et comment les services de renseignement gèrent-ils ces limites ?

- Qu'en est-il des informations que le Service général du renseignement et de la sécurité a éventuellement tenues à jour à propos de mandataires parlementaires, dont Monsieur Dewinter ?
- Les services de renseignement ont-ils recueilli et tenu à jour des informations sur d'autres mandataires politiques ?
- Comment se déroule le signalement aux autorités d'éventuelles informations qui existent au sein des services de renseignement à propos de mandataires politiques ?

Le présent rapport répond à ces différentes questions de manière plus générale (et pas nécessairement dans le même ordre). **Il convient de remarquer à cet égard que la majorité des informations à la base de cette enquête était revêtue de la classification « CONFIDENTIEL » ou « SECRET ».** Le Comité permanent ne peut dès lors mentionner aucun nom de personnes, partis ou associations dans ce rapport.

I.2. Enquêtes de contrôle qui se sont déjà intéressées au suivi de parlementaires par le passé

Ce n'est pas la première fois que le Comité permanent R examine les activités des services de renseignement belges à l'égard de mandataires politiques.

1997

En 1997 déjà, le Comité permanent ouvrait une enquête « *sur la manière dont les services de renseignement font la distinction entre les activités de parlementaires en tant que pacifistes écologistes et en tant que parlementaires* »¹. Cette enquête faisait suite à une demande d'un parlementaire Ecolo et s'est intéressée aux renseignements que la Sûreté de l'État et le Service général du renseignement et de la sécurité auraient éventuellement recueillis sur des mandataires d'Ecolo ou d'Agalev (désormais dénommé Groen!). Le Comité est parvenu à la conclusion que les deux services de renseignement disposaient de dossiers au nom de plusieurs parlementaires de ces partis, mais que les activités de ces personnes ne faisaient plus l'objet d'un suivi particulier depuis 1988.

1998

Un an plus tard, en 1998, et dans le sillage de l'enquête précitée, le Comité permanent R ouvrait une enquête plus générale sur « *la collecte de données par les services de renseignement à propos de parlementaires* ».² Cette enquête portait sur les mandataires de tous les partis politiques. Le Comité a conclu dans ce cadre que « *ni la Sûreté de l'État ni le SGR n'effectuent d'enquêtes concernant des actes accomplis dans l'exercice proprement dit d'un mandat parlementaire* ».

2006

En 2006, lesdits « dossiers réservés » faisaient surface à la VSSE.³ Il est apparu que, depuis la fin des années 1980, le service « Affaires générales » de la VSSE tenait à jour un certain nombre de dossiers contenant des données sur des élus, et ce en dehors du « circuit

¹ Comité permanent R, *Rapport d'activités 1998*, 60 et suiv.

² Comité permanent R, *Rapport d'activités 1999*, 13 et suiv.

³ Comité permanent R, *Rapport d'activités 2008*, 20 et suiv.

normal ». Certains de ces dossiers étaient même exclusivement conservés au secrétariat de l'administrateur-directeur général de la Sûreté publique (non accessible par une autre personne).

Après l'enquête du Comité permanent R, tous les dossiers et pièces ont réintégré le circuit normal. Une vérification effectuée par le Comité permanent R a confirmé que c'était effectivement le cas.

2008

Dans la foulée de son enquête de contrôle, le Comité permanent R a formulé un principe important en la matière dans son *Rapport d'activités 2008*⁴ : « *l'enregistrement, voulu ou non, d'hommes politiques et de personnalités dans les fichiers informatisés d'un service de renseignement demeure une question extrêmement délicate. (...) Le Comité a toutefois estimé que le statut particulier d'une personnalité ou d'un homme politique ne peut constituer un obstacle en soi, ni à un suivi adéquat par un service de renseignement de la personne concernée, ni à la disponibilité des rapports y afférents, la mission légale de ce service étant d'exécuter ses tâches « sans considération de personne ».* »

Dans le prolongement de ce qui précède, le Comité a formulé la recommandation suivante : « *De manière plus générale, le Comité permanent R souhaite que la Sûreté de l'État élabore des directives claires et univoques quant au recueil, au traitement, à la consultation (y compris le cloisonnement interne éventuel), au stockage et à l'archivage des données de certaines catégories de personnes qui assument ou ont assumé des responsabilités particulières. Lors de l'élaboration de ces directives et du suivi concret des (ex-)mandataires politiques, la Sûreté de l'État doit tenir compte des indications fournies dans l'arrêt que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu dans l'affaire Segerstedt-Wiberg and others.* »⁵

I.3. La structure de la présente enquête : le cycle de renseignement

Le Comité permanent R a décidé de mener son enquête relative au suivi de mandataires politiques à la lumière du cycle de renseignement, qui est une description théorique de chacun des aspects du fonctionnement d'un service de renseignement. En résumé, ce cycle se présente comme suit :

- Lors de la **première phase**, les ministres compétents et les responsables des deux services de renseignement définissent les « cibles du renseignement » (*targets*) : ils doivent déterminer quelles peuvent être les *targets* du travail de renseignement dans le respect des limites de la loi du 30 novembre 1998. Cette phase va « piloter » l'activité de renseignement.
- La **deuxième phase** est celle de la collecte de données. Cette tâche est confiée aux inspecteurs et commissaires des services extérieurs de la VSSE et du SGRS, ainsi qu'à des collaborateurs des services intérieurs qui suivent les sources ouvertes. Eux aussi ont besoin d'instructions précises et claires sur la manière dont ils doivent effectuer leur travail de collecte, particulièrement lorsqu'il s'agit de mandataires politiques.
- La **troisième phase**, qui se situe entre la « collecte » et l'« analyse », permet d'enregistrer les informations collectées et de les organiser de manière à pouvoir les

⁴ Comité permanent R, *Rapport d'activités 2008*, 27 et suiv.

⁵ Comité permanent R, *Rapport d'activités 2008*, 107.

retrouver. Bien que généralement de nature assez technique (dans le sens où cette tâche est de plus en plus souvent exécutée par des techniciens de l'information), cette phase du cycle de renseignement revêt une grande importance : les données doivent être conservées et doivent pouvoir être facilement retrouvées et mises en relation.

- La **quatrième phase**, celle de l'analyse, consiste à comparer les informations collectées et enregistrées, à les évaluer et les examiner afin d'obtenir un « renseignement ». Cette phase nécessite également la mise en place d'instructions et d'objectifs univoques.
- Ensuite – **et il s'agit là de la cinquième phase** –, les renseignements doivent être diffusés aux clients.
- La **sixième et dernière phase** – et la boucle est alors bouclée – veille à ce qu'il y ait un retour d'information des destinataires vers le service de renseignement. Ce qui permet d'ajuster éventuellement les cibles de renseignement. Cette dernière phase du cycle ne relève toutefois pas du périmètre de la présente enquête.

II. DEVOIRS D'ENQUÊTE, MÉTHODOLOGIE UTILISÉE ET QUELQUES DONNÉES CHIFFRÉES

Le Comité permanent R a dressé une liste de toutes les personnes qui, au 1^{er} mars 2013, revêtaient une fonction ministérielle au sein des gouvernements fédéraux ou régionaux et de tous les parlementaires élus⁶ des différentes assemblées législatives fédérales et régionales. Soit au total 479 personnes. Ensuite, le Comité a demandé à la VSSE et au SGRS de vérifier si et dans quelle mesure le nom de ces personnes apparaissait dans leurs dossiers et banques de données.

II.1. En ce qui concerne la Sûreté de l'État

La VSSE a remis au Comité la liste des documents pertinents rédigée par ses services extérieurs, ainsi que la liste des documents pertinents émanant du service Analyse. Ces listes portaient sur les documents que la VSSE a rédigés à partir de juin 2010 (début de la législature fédérale actuelle).

La liste « Collecte » répertoriait 727 documents, dans lesquels 142 élus différents étaient cités (certains élus sont donc mentionnés dans plusieurs documents⁷). Ces documents contiennent des informations brutes, c'est-à-dire des données recueillies sur le terrain par les commissaires et inspecteurs et notées telles quelles sans avoir fait l'objet d'une analyse. La liste « Analyse » englobait 423 documents mentionnant 93 mandataires politiques. Un peu plus de la moitié de ces documents (218 au total) émanait de sources externes (p. ex. l'OCAM, la police, d'autres correspondants). Tous les documents, à l'exception de ceux émanant de sources externes, ont fait l'objet d'un contrôle par échantillonnage. Afin d'avoir une idée de la portée et du contenu réels du travail de collecte de la VSSE concernant des mandataires politiques, nous avons étudié, d'une part, les rapports qui s'inscrivaient dans le cadre des axes/matières « Terrorisme », « Espionnage » et

⁶ Par conséquent, pas les sénateurs de plein droit.

⁷ 37 % des mandataires font l'objet d'une seule mention. 35 %, de deux à cinq mentions. Quatre mandataires seulement apparaissent dans plus de 21 documents. Un élu est cité dans 91 documents.

« Extrémisme » et, d'autre part, tous les rapports traitant d'un mandataire parlementaire choisi de manière aléatoire.

La liste « Analyse » incluait 205 documents mentionnant des parlementaires. Il s'agissait à la fois de documents à usage interne (76 notes de synthèse dressant un état des lieux dans un thème donné à l'intention des services de la VSSE et 37 comptes rendus de réunions) et des documents destinés à des tierces parties (34 notes adressées à des autorités belges et 7 à des autorités étrangères⁸). Outre ces documents, cette liste faisait également état de 26 apostilles que le service d'Analyse a adressées aux services extérieurs avec des questions supplémentaires sur un thème spécifique.

II.2. En ce qui concerne le Service général du renseignement et de la sécurité

La situation est quelque peu différente au SGRS. Le service de renseignement militaire – plus précisément la Division CI qui s'occupe des menaces intérieures contre des intérêts militaires – dispose effectivement d'une base de données, qui est toutefois très restreinte – surtout par rapport à celle de la VSSE.

Cette base de données n'a en tout cas pas été conçue de manière à permettre de produire, d'un simple clic, une liste de tous les documents dans lesquels tous les mandataires sont cités. Une grande partie des données présentes au sein de la Division CI est toujours stockée en format papier. Les recherches se fondent sur un système (non informatisé) de fiches : chaque fiche indique le nom d'une personne avec une référence à un numéro de dossier dans les archives, qu'il faut ensuite sortir manuellement pour en connaître le contenu.

Au total, 115 fiches papier ont été trouvées sur la base de la « liste des mandataires politiques ». Le Comité permanent R a retrouvé les dossiers papier correspondants pour un peu plus d'un tiers (48). Il s'est en effet avéré que de très nombreux dossiers avaient déjà été détruits. Pour l'ensemble des dossiers trouvés, 36 se trouvaient dans les archives dites « vivantes », 12 dans les archives dites « mortes », et ce parce qu'ils n'avaient plus servi durant quinze ans.

Le nombre de fiches informatisées, c'est-à-dire d'entrées nominatives dans la base de données, s'élevait à 109. L'échantillon pris par le Comité permanent R correspondait à une fiche sur quatre. Nombre de fiches nominatives n'étaient que très partiellement complétées. Il n'y était pas précisé s'il s'agissait ou non d'un parlementaire.

Le Comité a constaté que, durant la période de référence, le SGRS n'avait rédigé aucune note d'analyse portant spécifiquement sur des ministres ou mandataires parlementaires.

⁸ Ces sept notes ont fait l'objet d'un examen minutieux.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Comité permanent R a examiné les activités de renseignement de la VSSE et du SGRS à l'égard de ministres et de mandataires parlementaires au moyen du cycle de renseignement. Aussi les constatations de la présente enquête de contrôle sont-elles présentées à la lumière de ce schéma.

III.1. Pilotage des activités de renseignement

Le pilotage des activités de renseignement peut prendre plusieurs formes :

- une réglementation, des instructions et des principes généraux précisant quelles activités de renseignement peuvent être menées et de quelle manière elles peuvent se dérouler (voir III.1.1) ;
- les plans annuels qui déterminent concrètement quels objectifs (« targets ») peuvent ou doivent être atteints pour l'année à venir (III.1.2) ;
- le pilotage ad hoc par le chef de service ou le ministre compétent dans des dossiers concrets (III.1.3).

III.1.1. Collecte de renseignements concernant des mandataires politiques

La Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité ne contient aucune disposition qui octroierait un statut particulier à un parlementaire. Par ailleurs, la loi ne fait aucunement référence à des mandataires politiques. Il en va de même pour la Loi MRD du 4 février 2010, qui n'offre aucune protection particulière aux politiques, mais bien aux journalistes professionnels, aux avocats et aux médecins.

Dans cette optique, le Comité réitère l'opinion qu'il a déjà exprimée en 2008⁹ : « *Le Comité a estimé que le statut particulier d'une personnalité ou d'un homme politique ne peut constituer un obstacle en soi, ni à un suivi adéquat par un service de renseignement de la personne concernée, ni à la disponibilité des rapports y afférents, la mission légale de ce service étant d'exécuter ses tâches « sans considération de personne ».* » En cas d'éventuel suivi, il convient toutefois de tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression et d'association. Il convient également de faire preuve d'une extrême prudence en cas d'ingérence dans ces droits fondamentaux à l'égard de partis et mandataires politiques (même extrêmes).

Il ressort aussi implicitement de l'instruction ministérielle du 25 mai 2009 relative au devoir d'informer le ministre de la Justice qu'il n'existe aucune objection de principe à suivre des mandataires parlementaires à condition que le ministre en soit informé (voir III.1.3).

Cependant, une restriction spécifique a déjà été intégrée en 2001 à l'égard du suivi de mandataires parlementaires (d'un parti politique donné) : la directive ministérielle du 15 mai 2001, qui donnait pour mission de suivre ce parti, stipulait que ce suivi devait porter sur toutes les activités « *à l'exception des activités des mandataires accomplies dans le cadre de leur mandat parlementaire* ».

⁹ Comité permanent R, *Rapport d'activités 2008*, 28 et suiv.

La VSSE a formulé cette restriction de la manière suivante : « *Le mandat parlementaire* » correspond à « *l'expression de l'opinion du parlementaire, les questions parlementaires, interpellations, dépôts de proposition de loi* ».

Depuis lors, cette définition – dont on peut se demander si elle était (encore) suffisamment connue ou si elle s'appliquait en dehors des mandataires du parti concerné et si elle est pertinente et claire – n'a jamais été explicitement réitérée, affinée ou nuancée. Le Comité permanent R a toutefois constaté qu'en réponse aux questions parlementaires des 22 et 26 février 2013 (c'est-à-dire après l'ouverture de cette enquête de contrôle), la ministre de la Justice est revenue sur cette limitation : les activités du parlementaire « *au sein même du parlement* », dans le cadre de la « *fonction parlementaire* » ou « *dans ses interventions en tant que parlementaire* » ne peuvent pas faire l'objet d'un suivi. Ces « *précisions* » (a posteriori) n'empêchent pas de s'interroger quant aux activités qui doivent ou non être suivies. En effet, comment distinguer les activités qu'un mandataire parlementaire mène dans le cadre de son mandat de celles qu'il mène en dehors de ce mandat ? Cette distinction est difficile à défendre dans la pratique. En outre, certains aspects ne relèvent pas du périmètre de cette limitation (par exemple, le rôle d'un parlementaire dans le fonctionnement interne du parti et la définition de la stratégie du parti), alors qu'ils sont bien « *plus sensibles* » que le fait de poser une question parlementaire ou de déposer une proposition de loi, lesquelles concernent des informations qui sont publiques par définition.

Le Comité réitère dès lors la recommandation qu'il a formulée dans son enquête relative aux « *dossiers réservés* »¹⁰ : « *De manière plus générale, le Comité permanent R souhaite que la Sûreté de l'État élabore des directives claires et univoques quant au recueil, au traitement, à la consultation (y compris le cloisonnement interne éventuel), au stockage et à l'archivage des données de certaines catégories de personnes qui assument ou ont assumé des responsabilités particulières. Lors de l'élaboration de ces directives et du suivi concret des (ex-)mandataires politiques, la Sûreté de l'État doit tenir compte des indications fournies dans l'arrêt que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu dans l'affaire *Segerstedt-Wiberg and others*. » À l'exception de deux aspects (l'information du ministre¹¹ et le stockage des données¹²), cette recommandation n'a pas encore été suivie.*

Il va de soi que la nécessité d'une directive claire et globale s'applique également au SGRS, qui en l'espèce doit toujours s'appuyer sur une instruction qui date d'avant la Loi du 30 novembre 1998 : une note du 25 juin 1998 énonce que des mandataires politiques ne peuvent pas être suivis en raison de leur mandat, mais qu'à l'instar de tout autre citoyen, ils peuvent retenir l'attention du SGRS en tant que personnes lorsqu'ils ont besoin d'une habilitation de sécurité, lorsqu'ils font partie d'une organisation qui représente une menace pour les missions de la Défense, ou lorsqu'ils tentent de pénétrer dans un domaine militaire ou d'entraver les activités de la Défense.

Enfin, le Comité permanent R estime que les règles relatives à la manière dont les deux services de renseignement doivent ou peuvent traiter les informations concernant des mandataires politiques ne peuvent pas diverger. Aussi le Comité suggère-t-il que les deux services prennent une initiative commune à l'égard du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité en vue de l'adoption d'une telle directive.

¹⁰ Comité permanent R, *Rapport d'activités 2008*, 107.

¹¹ Voir III.1.3.

¹² La procédure à cette fin a été élaborée dans l'instruction interne du 27 mars 2012 destinée aux services extérieurs de la VSSE, laquelle stipule qu'il convient d'accorder une attention particulière à l'établissement de « *liens* ».

III.1.2. Mention de partis politiques dans les plans annuels d'action ou de renseignement

Depuis 2013, aucun parti politique représenté au Parlement ne peut plus apparaître dans les plans annuels d'action ou de renseignement. Par le passé, certains partis ont été mentionnés en tant que « targets », et ce parfois à la demande explicite du ministre compétent.

Bien qu'actuellement, aucun parti politique représenté au Parlement ne soit suivi en tant que tel, le Comité permanent R estime que, comme pour le suivi de mandataires politiques, des directives claires et univoques doivent être édictées, lesquelles doivent tenir compte de la liberté d'association et d'expression et donner corps au principe suivant énoncé à l'article 2 de la Loi du 30 novembre 1998 : « *Dans l'exercice de leurs missions, ces services veillent au respect et contribuent à la protection des droits et libertés individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société* ».

III.1.3. Contrôle par le ministre de la Justice : application de la directive du 25 mai 2009

Dans sa contribution à l'ouvrage « Regards sur le contrôle. Vingt ans de contrôle démocratique sur les services de renseignement »¹³ en 2013, l'Administrateur général de la VSSE écrivait : « *In het kader van de uitoefening van hun hiërarchisch gezag kunnen de minister van Justitie, als voogdijoverheid over de Veiligheid van de Staat, alsook de administrateur-generaal als hoofd van de burgerlijke inlichtingendienst, onderrichtingen geven over de wijze waarop de inlichtingenfunctie moet uitgeoefend worden. Via het instellen van dergelijke onderrichtingen kunnen beide gezagsoverheden bijzondere controlestructuren en –mechanismen in het leven roepen. [...] Op 25 mei 2009 gaf de minister van Justitie zijn goedkeuring aan een instructie die gebaseerd was op de aanbevelingen van de VSSE. Grosso modo bevat de richtlijn drie aspecten. De belangrijkste vernieuwing betrof de onmiddellijke inkennisstelling van de minister van Justitie telkens de naam van een actief federaal parlementslid in een verslag van de VSSE voorkomt. De VSSE en de minister kwamen hiermee tegemoet aan de ongerustheid die bij sommige federale parlementsliden was gerezen naar aanleiding van het toezichtonderzoek van het Vast Comité I naar de zogenaamde 'gereserveerde dossiers'.* »¹⁴

L'Administrateur général a souligné que cette méthode de travail permet également au ministre d'assumer sa responsabilité en donnant le cas échéant des ordres ponctuels supplémentaires à la VSSE. S'il le souhaite, il peut également exercer un contrôle sur l'enquête de renseignement, éventuellement par le biais du Comité permanent R. Enfin, l'information du ministre de la Justice permet également au Parlement d'exercer son droit de contrôle à l'égard du gouvernement. Selon l'Administrateur général, il est ainsi satisfait aux exigences d'un État de droit démocratique parlementaire. En effet, le législateur peut

¹³ A. Winants, « Control in the circus. Interne controle bij de Veiligheid van de Staat » in *Regards sur le contrôle. Vingt ans de contrôle démocratique sur les services de renseignement*, Anvers, Intersentia 2013, 137.

¹⁴ « *Dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir hiérarchique, le ministre de la Justice, en tant qu'autorité de tutelle de la Sûreté de l'État, et l'Administrateur général, en tant que responsable du service de renseignement civil, donnent des instructions quant à la manière dont la fonction de renseignement doit être exercée. En élaborant de telles instructions, ces deux autorités peuvent créer des structures et mécanismes de contrôles particuliers. [...] Le 25 mai 2009, la ministre de la Justice a marqué son approbation à une instruction fondée sur les recommandations de la VSSE. Cette directive englobe grosso modo trois aspects. La principale innovation portait sur l'information immédiate du ministre de la Justice chaque fois que le nom d'un parlementaire fédéral actif apparaît dans un rapport de la VSSE. La VSSE et le ministre ont ainsi répondu aux inquiétudes soulevées par certains parlementaires fédéraux à l'occasion de l'enquête de contrôle du Comité permanent R sur lesdits « dossiers réservés ».* » (traduction libre)

exercer son droit de contrôle parlementaire soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire du Comité permanent R.

Le Comité permanent R estime que l'Administrateur général a ainsi très bien formulé l'importance de la directive du 25 mai 2009.¹⁵ Le Comité avait d'ailleurs déjà accueilli favorablement cette directive. Dans son Rapport d'activités 2009, le Comité affirmait que cela permettait « *d'apaiser en partie les inquiétudes du Comité permanent R* », exprimées dans le cadre de l'enquête sur les « dossiers réservés ».

Pourtant, depuis juin 2010 (donc environ un an après l'entrée en vigueur de l'instruction du 25 mai 2009), quelque 350 rapports et notes rédigés (tant par les services extérieurs que par le service Analyse) ont mentionné le nom de parlementaires fédéraux en activité à ce moment-là. Il s'agissait dès lors en moyenne d'une dizaine de cas par mois qui devaient être notifiés. Or le ministre de la Justice n'a été effectivement informé comme le prescrit la directive qu'à titre exceptionnel. Le manque de respect de cette instruction n'a manifestement jamais été souligné, mentionné, contrôlé et/ou problématisé au sein du service. Le Comité permanent souligne d'ailleurs que la directive n'a pas pu être totalement respectée rien qu'en raison du fait que la VSSE ne disposait pas d'une liste (mise à jour en permanence) des mandataires politiques. Conséquence inévitable : des rapports ont parfois été rédigés à propos de parlementaires sans le savoir.

Après l'ouverture de la présente enquête de contrôle, la VSSE a transmis à la ministre de la Justice un document de travail dans lequel le service propose plusieurs modifications à apporter à ses processus de travail, dont entre autres la notification de la mention de parlementaires dans ses rapports. Dans ce document de travail – dans lequel la VSSE reconnaît par ailleurs que ces notifications au ministre n'ont « pas » (en ce qui concerne les services extérieurs) ou « pas suffisamment » (en ce qui concerne le service Analyse) eu lieu –, la VSSE propose d'informer chaque mois (et donc plus immédiatement) le ministre lorsque des parlementaires sont mentionnés dans des documents du service Analyse (et donc plus des services extérieurs). Le Comité estime qu'il revient au ministre compétent – en tant qu'autorité responsable sur les plans hiérarchique et politique – de déterminer dans quels cas et quand il souhaite être informé. À cet égard, il importe que le ministre décrive clairement la finalité et les modalités¹⁶ d'une telle notification.

¹⁵ Cette directive énonce que le ministre reçoit une « note d'avertissement » « *pour tout parlementaire fédéral en activité cité pour information ou lié à une matière spécifique dans un rapport, en tant qu'élément d'information, ou qui fait l'objet de l'attention de la Sûreté de l'État comme personne menacée ou encore comme cible de l'intérêt d'un agent de renseignement étranger, ces citations ou liens [étant] réalisés dans l'exercice des compétences de la Sûreté de l'État. L'avertissement serait envoyé à Monsieur le Ministre sous la forme d'une note classifiée "Secret – Loi 11.12.1998" pour tout parlementaire fédéral cité ou lié dans un rapport produit par la Sûreté de l'État. [...] La Sûreté de l'État poursuivra son activité de surveillance de manière normale (silent procedure), sauf avis contraire de Monsieur le Ministre de la Justice.* » Le 2 mai 2009, le ministre de la Justice de l'époque avait déjà annoncé au Parlement que « *de Veiligheid van de Staat hem telkens een waarschuwingsnota [...] ter informatie zal sturen voor een actief federaal parlamentslid dat werd vermeld of gelieerd is met een specifieke materie in een dossier als onderdeel van informatie of als persoon het voorwerp uitmaakt van bedreigingen ten overstaan van zijn persoon of als een buitenlandse inlichtingendienst interesse betoont in hem* » (« la Sûreté de l'État (lui) enverra, pour information, une note d'avertissement [...] chaque fois qu'un parlementaire fédéral en activité sera cité ou sera lié à une matière spécifique comme élément d'information, ou s'il fait l'objet de menaces personnelles, ou encore si un service de renseignement étranger s'intéresse à lui » [traduction libre]) (voir Comité permanent R, Rapport d'activités 2009, 3).

¹⁶ Notification immédiate ou périodique ; notification uniquement des documents de collecte, rapports d'analyse et/ou rapports destinés à des services externes ; notification également pour des ministres et parlementaires régionaux et/ou hauts dignitaires du pouvoir judiciaire ; contrôle éventuel par le Comité permanent R par le biais d'un accès autonome à la base de données...

III.2. Collecte

Il convient tout d'abord de remarquer que la plupart des mentions de parlementaires dans des rapports de collecte découle soit du fait que le mandataire concerné faisait lui-même l'objet d'une menace éventuelle, soit du fait qu'il est fortuitement entré en contact avec une personne ou un groupement suivi.

Le Comité permanent R n'a trouvé aucune indication selon laquelle la VSSE visait des mandataires politiques pour des raisons étrangères aux intérêts et menaces énumérés dans la loi. La même conclusion peut être tirée à l'égard du SGRS : il ne manifeste aucun intérêt pour des mandataires politiques en tant que tels. Lorsque le SGRS s'intéresse exceptionnellement à des mandataires politiques, c'est en relation avec un intérêt militaire ou une question militaire. La majorité de ces dossiers a d'ailleurs été ouverte longtemps avant que le responsable politique se voie octroyer un mandat. Ce qui démontre également que ce n'est pas le « mandat politique » qui se révèle pertinent pour l'attention que le SGRS porte ou non aux activités d'un responsable politique .

Au niveau de la collecte et pour la période de référence, le Comité permanent R n'a trouvé qu'un seul dossier dont il a pu établir que des données ont été recueillies concernant des éléments qui s'inscrivent éventuellement « dans le cadre du mandat parlementaire » comme décrit dans la directive de 2001 (voir section I.1.1) et concernant des faits qui se sont déroulés « au sein même du parlement » (en l'espèce le parlement d'une entité fédérée). Il s'agissait d'informations que la VSSE avait reçues à propos d'une réunion qu'un parti politique avait organisée avec un mouvement politique étranger susceptible de représenter une menace.

Le Comité se demande toutefois si les critères susmentionnés sont utiles et opérationnels : d'une part, les activités politiques ne se limitent pas à l'hémicycle et, d'autre part, il semble n'y avoir aucune bonne raison de ne pas suivre des menaces qui se prépareraient depuis l'hémicycle. Le Comité permanent R estime dès lors que ces critères devraient être réexaminés.

Ce n'est pas parce qu'à la lumière des documents examinés dans le cadre de la présente enquête (comme pour l'enquête « dossiers réservés »), le Comité permanent R n'a trouvé aucun élément indiquant que les services de renseignement recueilleraient des données concernant des parlementaires en dehors du mandat décrit dans la Loi du 30 novembre 1998 que l'utilité de certaines données collectées ne peut parfois pas être remise en question. Bien que certains rapports contiennent assurément des données pertinentes (voir quelques exemples dans l'enquête partielle « Scientologie-Congo »), le Comité ne peut pas ignorer le fait qu'une partie des informations collectées est plutôt « banale ». Des exemples ont déjà été cités dans l'enquête partielle « Debie-Dewinter ».¹⁷ Dans le cadre de la présente enquête aussi, le Comité permanent R a rencontré de très nombreux faits qui s'avèrent à première vue peu utiles (le responsable politique A est d'abord allé saluer la personne B avant de partir ; le responsable politique C assiste à une réunion à laquelle 1 000 personnes étaient présentes ; le responsable politique D a participé

¹⁷ Par souci d'exhaustivité, le Comité souhaite souligner que le SGRS dispose lui aussi d'informations et de renseignements relatifs à Monsieur Dewinter, mais dans une mesure nettement moindre que la VSSE. Le « dossier » Dewinter au sein du SGRS est ancien, mis à jour de manière peu systématique et principalement constitué d'informations émanant de sources ouvertes.

à la manifestation, mais n'est arrivé qu'à la fin...). Le lien avec l'un des intérêts ou l'une des menaces décrits dans la loi n'est dès lors pas toujours clair à première vue.

Le Comité est bien sûr conscient du fait qu'il n'est pas toujours évident, dans le travail de renseignement, de déterminer au moment de la collecte quelles informations seront un jour pertinentes ou non. Il n'empêche qu'il convient de respecter les exigences en la matière, telles que celles décrites dans la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée (principe de finalité, adéquation, exactitude...). Ce qui signifie, par exemple, que le fait qu'un événement donné soit mentionné ou non dans un rapport de collecte et la manière dont il est indiqué revêtent une importance cruciale. La manière dont cette *saisie* doit avoir lieu devrait faire l'objet d'une formation permanente et être soumise à un contrôle qualité effectif.

Dans ce même cadre, il convient également de souligner que le compte rendu doit clairement démontrer la « position » d'une personne citée par rapport à la menace (« victime », « acteur », « passant »... Voir également à la section III.3).

Si cette constatation dépasse la présente enquête, elle mérite toutefois l'attention requise.

III.3. Organisation de l'information

La base de données de la VSSE contient bien évidemment un très grand nombre de données sur des personnes, groupements, lieux, événements, etc. désignés en tant qu'« entités ». Afin de permettre l'exploitation de ces données, ces entités sont « ancrées » au moyen de liens (« links ») qui indiquent la « motivation » de leur enregistrement dans la base de données. Cette « motivation » précise le lien entre une information et la compétence légale de la VSSE.

Le Comité permanent R constate toutefois que les concepts sous-jacents à l'organisation de la base de données de la VSSE soulèvent des problèmes fondamentaux.

- La définition et l'interprétation des « motivations » ne sont pas claires : il existe d'importantes nuances entre les deux documents qui décrivent ces « motivations », à savoir un document de formation interne datant de 2011 et l'instruction relative à la mention dans des rapports des services extérieurs de ministres et mandataires parlementaires en fonction.
- Les « motivations » ne sont pas utilisées de manière cohérente et l'interprétation selon laquelle un « lien pertinent » signifie par définition que la personne ainsi désignée collabore activement à la réalisation de la menace est difficilement défendable.
- Dans le rapport partiel « Debie-Dewinter », il a déjà été dit à propos des liens « opérationnels » qu'ils n'ont pas été systématiquement utilisés et que leur signification n'était pas claire. Ils ne permettent pas de se faire une idée de la position d'une personne dans le cadre d'un phénomène suivi par la VSSE.

Aussi le travail de renseignement risque-t-il de perdre en efficacité et efficacité, puisque (tous) les rapports appropriés risquent de ne pas « remonter à la surface » lorsque cela s'avère nécessaire pour le travail d'analyse. L'on risque également de tirer des conclusions erronées. Le Comité permanent R estime dès lors que la VSSE doit réexaminer d'urgence ces concepts, certainement lorsqu'ils apparaissent dans des documents diffusés en dehors de la

VSSE. Dans les propositions que la VSSE a soumises à la ministre de la Justice fin mars 2013, elle arrive d'ailleurs à des conclusions similaires.

Le Comité permanent R estime toutefois qu'un concept manque actuellement à l'appel : la désignation du rôle (supposé) d'une personne citée dans un rapport à l'égard de la menace : s'agit-il d'un « passant », d'une « victime potentielle », d'un « personnage clé », d'un « acteur », etc. ?

Cette constatation dépasse elle aussi la problématique du suivi des mandataires politiques. Elle s'applique à tout le fonctionnement de la VSSE.

III.4. Analyse

Le Comité permanent R n'a trouvé aucune indication selon laquelle les services d'analyse de la VSSE et du SGRS s'intéresseraient à des ministres et parlementaires au-delà des limites imposées par la Loi du 30 novembre 1998.

Les deux enquêtes partielles précédentes ont déjà démontré que la VSSE est consciente du caractère sensible du travail de renseignement lorsqu'il concerne des mandataires politiques. Il en va de même pour le service Analyse du SGRS-CI.

Comme pour les services extérieurs (voir III.3), le Comité a constaté dans un seul cas, pour la période de référence, qu'un rapport contenait des informations portant sur des « activités parlementaires au sein du parlement ». Ces informations ont été consignées par un collaborateur de la VSSE qui avait été invité à assister à une réunion à huis clos au Parlement. Un rapport a été rédigé à cet égard à l'intention de la ministre de la Justice. Le Comité se demande une nouvelle fois si l'objectif poursuivi peut consister à ce qu'un tel compte rendu ne soit pas permis. Il incombe au ministre compétent de prendre une décision en la matière.

Enfin, – comme pour les services extérieurs (voir III.3) – il convient d'ajouter que, dans ses rapports, le service Analyse devrait accorder l'attention requise à la « position » d'une personne citée par rapport à la menace en question (« victime », « acteur », « passant »...).

III.5. Diffusion des renseignements

Le Comité a constaté que, durant la période de référence, le SGRS n'a diffusé à des services tiers aucun document mentionnant le nom d'un ministre ou d'un parlementaire.

En revanche, la VSSE a envoyé à des autorités belges des notes dans lesquelles des ministres et parlementaires belges sont mentionnés. Ce qui ne constitue aucun problème en soi : si un responsable politique belge fait l'objet d'une menace ou contribue personnellement à une menace, il relève de la mission principale des services de renseignement de communiquer les renseignements recueillis en la matière aux autorités compétentes (voir article 19 Loi du 30 novembre 1998).

Le Comité permanent R renvoie toutefois au rapport partiel « Scientologie-Congo », où il est indiqué qu'en cas de diffusion de renseignements en dehors de la VSSE, le « need-to-know » et les exigences dudit article 19 doivent être déterminants. Ce principe ainsi que cette disposition légale s'appliquent dans tous les cas, quel que soit le destinataire : parquet,

Services publics fédéraux, Premier ministre et ministres fonctionnellement compétents, ministres des entités fédérées, le Roi en tant que chef d'État...

Le Comité a pu constater que la VSSE fait preuve de la réserve requise lorsqu'il s'agit de communiquer à des services étrangers des rapports dans lesquels figure le nom de mandataires politiques belges (voir ci-dessus la section II.1).

Cette réserve s'exprime de différentes manières : le nombre restreint de communications, la nature de l'information communiquée et les pays auxquels l'information est communiquée.

Cependant, le Comité souhaite insister sur le fait qu'il convient de toujours examiner avec soin si le nom de mandataires politiques belges (mais aussi de « simples » citoyens) peut être mentionné dans des documents destinés à des services étrangers. Le principe du « need-to-know » et l'exigence de l'article 19 L.R&S sont une fois de plus déterminants en la matière. En cas de transmission de données à l'étranger, d'autres exigences entrent toutefois en ligne de compte, par exemple celles mentionnées dans la Loi sur le respect de la vie privée.

Le Comité permanent R réitère dès lors sa recommandation visant à donner davantage exécution à l'article 19 L.R&S. En vertu de l'article 20 § 3, cette tâche incombe au Comité ministériel du renseignement et de la sécurité. Le Comité permanent P demande qu'à cet effet, les deux services de renseignement formulent à court terme une proposition conjointe à l'intention du Comité ministériel.

IV. SYNTHÈSE

1. Les deux services de renseignement élaborent des renseignements et disposent et diffusent des données, rapports et comptes rendus portant sur des mandataires politiques. Ce qui ne s'avère pas problématique, puisque les mandataires ne sont pas suivis en tant que tels. En effet, le suivi s'inscrit dans le cadre d'une menace que les services sont légalement tenus de suivre.
2. Les processus de gestion des services en matière de collecte, d'analyse, de conservation et de diffusion de données sont globalement trop peu pilotés. Les services doivent y apporter des changements, et cela pas seulement pour le suivi éventuel de mandataires politiques.
3. La VSSE ne remplit généralement pas son devoir d'informer le ministre de la Justice. Il est recommandé aux ministres compétents de traduire leurs besoins d'information et les éventuelles restrictions à l'égard du recueil d'information concernant des mandataires politiques (par exemple en ce qui concerne le travail parlementaire) et des partis politiques dans des directives claires. Dans ce cadre, ils doivent tenir compte de l'importance d'un fonctionnement et développement normaux des institutions démocratiques et des missions légales des services de renseignement.
4. La diffusion d'informations à d'autres services en Belgique et à l'étranger n'est pas suffisamment circonscrite. Il est recommandé au Comité ministériel du renseignement et de la sécurité d'édicter des directives à cet égard. Cette recommandation ne s'applique pas seulement au suivi de mandataires politiques.
5. Les autorités politiques des pouvoirs législatif et exécutif peuvent, si elles l'estiment souhaitable, prévoir des garanties particulières pour des mandataires politiques par une adaptation éventuelle de la législation (par exemple dans la Loi MRD) et/ou en chargeant le Comité permanent R d'une mission de contrôle spécifique.

