



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

Page | 1

Numéro de notice 2020.280

**Enquête sur le suivi des recommandations sur la manière dont les services
de renseignement et de sécurité utilisent les 'fonds spéciaux'**

31 janvier 2023

TABLE DES MATIÈRES

I. REMARQUE PRÉLIMINAIRE	3
II. DÉFINITION DES 'FONDS SPÉCIAUX'	3
III. ORIGINE DE L'ENQUÊTE	4
IV. PROCÉDURE ET MÉTHODOLOGIE.....	4
V. PRINCIPES GÉNÉRAUX ET ORGANISATION	5
VI. SUIVI DES RECOMMANDATIONS	6
VI.1. RECOMMANDATIONS ADRESSÉES À LA VSSE ET AU SGRS	6
VI.1.1. Une disposition légale ou réglementaire	6
VI.1.2. La réalisation de contrôles internes et externes.....	9
VI.1.3. Procédures relatives aux surplus annuels	12
VI.1.4. Sessions d'information sur l'utilisation des fonds spéciaux	13
VI.2. RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AU SGRS.....	14
VI.2.1. Fonds spéciaux identifiables	14
VI.2.2. Réorganiser les sous-caisses.....	15
VI.2.3. Libérer des moyens financiers pour faire face aux dépenses opérationnelles.....	15
VI.2.4. Formaliser les procédures pour les dépenses.....	17
VI.3. RECOMMANDATIONS ADRESSÉES À LA VSSE	18
VI.3.1. Valoriser la fonction de comptable extraordinaire	18
VI.3.2. Assurer la continuité de la fonction de comptable	18
VII. CONCLUSIONS	19

I. REMARQUE PRÉLIMINAIRE

L'article 40 de la Loi organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (L. Contrôle) stipule que le Comité permanent R (ci-après également 'le Comité') contrôle, par des enquêtes, le fonctionnement des services de renseignement. Cette mission donne lieu à des rapports qui sont soumis à la Commission d'accompagnement de la Chambre des représentants (rapports revêtus de la mention 'DIFFUSION RESTREINTE') et aux ministres compétents (rapports classifiés 'SECRET').

Page | 3

Une remarque importante, et pas seulement dans le cadre de cette enquête de contrôle, est que le Comité a déjà été confronté à plusieurs reprises à quelques limites dans sa mission, singulièrement le caractère extrêmement délicat de l'enquête de contrôle.

Compte tenu du caractère particulièrement sensible de la présente enquête de contrôle, il convient d'éviter à tout prix que des informations sensibles soient rendues publiques. Ce que l'on appelle les 'fonds spéciaux' touchent, en effet, au cœur de la fonction des services de renseignement. Par conséquent, toute communication d'informations qui ne serait pas soigneusement pesée peut révéler des éléments susceptibles d'affecter le fonctionnement des services de renseignement.

D'ailleurs, les informations recueillies au cours de l'enquête sont en grande partie classifiées, ce qui hypothèque lourdement le rapportage à la Commission d'accompagnement. Il est en outre apparu que même les informations non classifiées qui ont été communiquées au Comité sont d'une telle sensibilité que le Comité a dû faire preuve d'une prudence particulière sur ce point également.

Le Comité s'efforce néanmoins de faire preuve d'une ouverture maximale dans le cadre de la confidentialité requise. Le Comité tient à souligner avec force que nonobstant le caractère délicat de l'enquête, tous les devoirs d'enquête qui devaient être effectués l'ont été. À cet égard, des informations très sensibles ont été demandées aux services. Les informations obtenues ont ensuite fait l'objet d'une analyse détaillée.

II. DÉFINITION DES 'FONDS SPÉCIAUX'

L'enquête de contrôle vise à évaluer dans quelle mesure les recommandations de l'enquête de contrôle présentée à la Commission d'accompagnement en 2015 ont été mises en œuvre.¹

La règle normale dans le cadre de l'affectation de ces fonds est une transparence absolue et un contrôle total. Cependant, vu le caractère délicat de certaines missions de la VSSE et du SGRS, une partie de ce budget échappe à cette règle. Cette partie est connue comme étant des 'fonds spéciaux'.

La notion de 'fonds spéciaux' est trop souvent et trop étroitement associée à la rétribution des sources humaines (informateurs²). Toutefois, et comme cela apparaîtra ci-après, ces fonds sont utilisés dans un cadre plus large. Il importe déjà de mentionner qu'il n'existe aucune définition légale de ces 'fonds spéciaux'.

¹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2015*, 11 et suiv. ('II.2. La gestion, l'utilisation et le contrôle des « fonds spéciaux »').

² "Een informant is een natuurlijk persoon die door de positie waarin hij verkeert dan wel de hoedanigheid die hij heeft over gegevens beschikt of kan beschikken die voor een goede taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn.", B.A. DE GRAAF, E.R. MULLER, J.A. VAN REIJN, *'Inlichtingen en Veiligheidsdiensten'*, Kluwer, 50 e.v.

Dans la présente enquête, l'on entend par 'fonds spéciaux' : « les moyens financiers mis à la disposition des services de renseignement et de sécurité aux fins de rétribution ou de paiement d'activités de renseignement qui, compte tenu de la nécessaire discrétion, confidentialité, du secret et du caractère d'urgence dans ce qu'elles requièrent, font partie des activités de renseignement opérationnelles ».

III. ORIGINE DE L'ENQUÊTE

Dès 1994, le Comité a mené une enquête de contrôle relative aux budgets de la VSSE et du SGRS.³ À l'époque, l'enquête s'était limitée à une description de l'utilisation des fonds spéciaux utilisés par les services de renseignement pour rémunérer (entre autres) les sources humaines, y compris les montants concernés, la gestion et les procédures de contrôle.

Au cours des années 2011-2012, les autorités judiciaires ont ouvert deux enquêtes judiciaires sur l'éventuelle utilisation abusive par des agents de renseignement de fonds destinés à la rémunération d'informateurs. La première enquête pénale, lancée en 2011, portait sur de possibles malversations financières commises par des agents de renseignement du SGRS. Cette enquête a été clôturée en 2013 et l'affaire a été classée sans suite au niveau du Parquet. La seconde enquête pénale a été ouverte en 2012 et concernait de possibles irrégularités financières d'un membre de la VSSE. L'intéressé a été immédiatement suspendu et a ensuite remis sa démission. Conformément à sa mission judiciaire spécifique, le Service d'Enquêtes R a été sollicité dans les deux enquêtes.⁴

À la lumière des éléments dont le Comité a pu disposer à travers ces enquêtes et au vu des problèmes structurels identifiés, il a été décidé, début septembre 2012, d'ouvrir une enquête de contrôle thématique sur la manière de gérer, d'utiliser et de contrôler les fonds destinés à la rémunération des informateurs de la VSSE et du SGRS.

Toutefois, compte tenu des enquêtes judiciaires en cours à l'époque, l'enquête de contrôle – comme le dispose la loi – a été suspendue. L'enquête de contrôle a repris fin mars 2014 après la clôture du volet judiciaire.

Le Comité s'est notamment attaché à déterminer la nature de ces fonds spéciaux, leur montant et leur répartition. Le Comité a également contrôlé la façon dont les moyens sont utilisés ainsi que les interactions entre ces fonds spéciaux et les budgets 'normaux'. Enfin, le Comité s'est penché sur le cadre réglementaire et a examiné quels sont les mécanismes de contrôle, tant internes (au sein des services) qu'externes (Cour des comptes, Inspection des Finances, Comité permanent R, etc.)

Le Comité a rendu le rapport de l'enquête de contrôle à la mi-2015, rapport dans lequel un certain nombre de recommandations étaient formulées.⁵ Certaines de ces recommandations ont d'ores et déjà été mises en œuvre.⁶ Toutefois, à la mi-2020, le Comité a souhaité faire un nouvel état de la situation, ce qui a donné lieu à l'ouverture de la présente enquête.

IV. PROCÉDURE ET MÉTHODOLOGIE

La présente enquête s'inscrit dans le cadre de la compétence du Comité d'enquêter sur la coordination et l'efficacité des activités des services de renseignement et de sécurité, conformément aux articles 1^{er} et 33 L. Contrôle.

³ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 1995*, 105-109.

⁴ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2013*, 97-98.

⁵ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2015*, 4 (I.1.8 Alternatives à l'utilisation des « fonds spéciaux »), 102-103 (IX.2.2. Recommandations relatives à la gestion et au contrôle des « fonds spéciaux »).

⁶ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2015*, 103.

CONFIDENTIEL JUSQU'À LA RÉUNION DE LA COMMISSION D'ACCOMPAGNEMENT

L'ancien Président de la Chambre et Président de la Commission parlementaire d'accompagnement a été informé le 16 juillet 2020 de l'intention du Comité de démarrer une enquête de suivi sur l'utilisation des fonds spéciaux.

Une notification analogue a été adressée le même jour aux ministres de la Justice et de la Défense nationale de l'époque. Après la prise de fonction du nouveau gouvernement, en octobre 2020, par souci d'exhaustivité, les nouveaux ministres de la Justice et de la Défense ont également été informés de l'enquête de contrôle. Entre-temps, le Comité avait déjà formellement décidé d'ouvrir cette enquête de suivi.

Les premiers devoirs d'enquête ont débuté fin octobre 2020. Compte tenu notamment d'autres priorités (l'affaires Conings) et de la pandémie de COVID-19, qui a nécessité de reporter les contrôles sur place, cette enquête a pris un certain retard.

Dans une première phase, le cadre normatif lié à la gestion des fonds spéciaux a été vérifié auprès des services. Par la suite, les personnes qui, à divers titres, assument une responsabilité dans la gestion de ces fonds ont été identifiées et interrogées sur l'affectation de ceux-ci au sens le plus large et, plus spécifiquement, sur les instruments permettant d'en assurer la gestion. Le Comité a pu compter à cet égard sur l'entière collaboration des parties concernées et des services.

D'autres contacts ont été pris avec la Cour des comptes, entre autres dans le but d'éviter des enquêtes parallèles (et donc inutiles) (concernant le rôle de la Cour des comptes à ce propos, voir ci-dessous). Afin de pouvoir rendre compte de la manière dont la Cour des comptes exerce ses fonctions auprès du SGRS, les commissaires auditeurs ont également assisté à un contrôle trimestriel.

Dans la phase suivante, les systèmes de gestion et de contrôle décrits ont été examinés et les pièces justificatives comptables ont ensuite été vérifiées. En ce qui concerne la VSSE, cela a été fait pour toutes les opérations de l'exercice 2021. Toutes les opérations de 2020 et de 2021 ont été vérifiées en ce qui concerne le SGRS. Une attention particulière a été accordée à la date des dépenses, au type de paiement (rémunération d'une source, achat de matériel, etc.), aux montants et à la description des dépenses. Un contrôle d'opportunité a pu être effectué sur cette base.

Enfin, la VSSE et le SGRS ont été invités à commenter les constats découlant de l'enquête.

V. PRINCIPES GÉNÉRAUX ET ORGANISATION

Dans sa précédente enquête de contrôle, le Comité avait examiné en détail comment les fonds spéciaux étaient organisés, pourquoi et comment ils devaient être utilisés et quelles personnes jouaient un rôle important à cet égard. Un aperçu des réglementations en vigueur avait également été joint à ce rapport.

Pour comprendre les recommandations de cette enquête de contrôle, son analyse et son évaluation, il convient de rappeler brièvement comment les 'fonds spéciaux' sont organisés au sein des services et qui est impliqué.

Il est important de noter que la planification budgétaire des fonds spéciaux diffère de celle des autres rubriques budgétaires des services publics (voir ci-dessous).

Le SGRS dispose de crédits ordinaires : ceux-ci couvrent les frais de personnel, les frais de fonctionnement, les missions à l'étranger, les formations et les frais d'investissement. À côté de ces crédits ordinaires, il y a les 'fonds spéciaux'.

Le budget total du SGRS (y compris les fonds spéciaux) n'est pas identifiable dans le budget de la Défense, mais est octroyé annuellement au SGRS par la Direction Générale Budget et Finances de la Défense. Une directive interne (voir ci-dessous) fixe ensuite les principes de base de la gestion des fonds. C'est le chef du Service Budget et Achats (J8) qui gère les budgets nécessaires au fonctionnement du service. Ce budget comprend la somme qui peut être dépensée sur les fonds spéciaux. Cette somme est restée plus ou moins inchangée depuis 2013. Les chefs de service des

directions qui souhaitent avoir recours à des fonds spéciaux demandent des avances au J8 à cette fin, sur la base d'une estimation des besoins préalablement établie. Les chefs de service, dans le cadre de cette matière, sont également appelés des ordonnateurs. Ils supervisent et contrôlent l'émission de ces fonds. Un trésorier est nommé et assisté d'un ordonnateur qui vérifie que l'administration nécessaire a été effectuée conformément aux directives et débourse les sommes demandées. Aujourd'hui, le SGRS dispose de six sous-caisses. Le Comité constate que le SGRS a réduit le nombre de sous-caisses qui, en quelques années, est passé de 21 en 2014 à six en 2020.

Page | 6

La VSSE bénéficie également d'un financement annuel, par le biais du budget, qui lui permet de payer les frais de personnel et de fonctionnement. En outre, la VSSE dispose elle aussi de fonds spéciaux. Ce montant, et ce contrairement au montant perçu par le SGRS, se retrouve dans le budget sous le dénominateur « *Protection des personnes et des biens : mesures de protection et mesures de sûreté* ». Les fonds sont mis à la disposition du comptable extraordinaire de la VSSE, qui les gère. Diverses directives assorties d'instructions (voir ci-dessous) définissent les circonstances dans lesquelles il est possible de recourir aux fonds, indiquent le *modus operandi* et déterminent les responsabilités.

VI. SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dix recommandations ont été formulées dans l'enquête précédente, dont quatre étaient adressées aux deux services de renseignement, quatre spécifiquement au SGRS et deux à la VSSE.

VI.1. RECOMMANDATIONS ADRESSÉES À LA VSSE ET AU SGRS

VI.1.1. Une disposition légale ou réglementaire

Recommandation 1: « Il convient de procéder à la rédaction d'une disposition légale réglementaire qui définit de manière claire et précise les budgets spéciaux (fonds), leur utilisation et leur contrôle. (...) »

Chaque année, moyennant la ratification par le Parlement, le gouvernement budgétise les ressources disponibles pour mettre en œuvre sa politique.⁷ Dans cette optique, les services de renseignement disposent de ressources financières pour assurer l'exécution de leurs tâches.

Les fonds spéciaux font partie de ces ressources et, en tant que tels, ils sont budgétisés annuellement comme décrit ci-avant. En ce qui concerne la VSSE, ils le sont avec un article distinct⁸

⁷ Avec un ajustement annuel par le biais d'une modification budgétaire, le cas échéant, une réaffectation de crédits, un suivi budgétaire et un budget pluriannuel comme cadre plus large pour la préparation de futurs budgets annuels.

⁸ Article budgétaire 12.55.11.12.11.37 – '*Protection des personnes et des biens : mesures de protection et mesures de sûreté*'.

dans le budget du SPF Justice.⁹ Les fonds spéciaux ne sont pas référencés pour le SGRS ; ils sont repris dans le budget du Ministère de la Défense qui a une structure budgétaire *sui generis*.¹⁰

Bien que les fonds spéciaux soient effectivement mentionnés dans les documents budgétaires, à l'abri d'une description détaillée en raison de leur nature et de leur destination, il n'existe toujours pas de loi, d'arrêté royal ou ministériel ou de circulaire ministérielle définissant et réglementant ces fonds, ni leur utilisation. Ils font néanmoins partie intégrante du budget octroyé annuellement aux services et, par conséquent, ils doivent être soumis à la réglementation relative à la gestion, à l'utilisation et au contrôle inhérent à un État de droit.

Pour combler ce vide, les deux services ont publié leurs propres directives internes en la matière. Pour la VSSE, les instructions les plus récentes (DNS) datent du 23 janvier 2017, mais une révision est en préparation avec une diffusion postulée pour fin 2022. Il convient toutefois de noter qu'en raison de la restructuration du service, qui a des répercussions sur les processus internes et, partant, sur le fonctionnement opérationnel, cet examen et cette diffusion ont été reportés à septembre 2023 au plus tard. Le SGRS a rédigé une *Standing Operating Procedure* (SOP) globale et plusieurs SOP spécifiquement 'liées à la trésorerie'.

Page | 7

VI.1.1.1. Une disposition légale ou réglementaire au SGRS

Au niveau du SGRS, deux SOP ont toute leur importance :

- **SOP XX.XX**

Depuis le 29 mai 2019, le SGRS dispose d'une version révisée des directives générales sur la 'Gestion des fonds'. Cette SOP remplace une directive antérieure du 5 octobre 2012 et clarifie un certain nombre de principes de base concernant les flux de trésorerie, le contrôle interne et externe, etc.

Cette SOP précise également ce à quoi les 'Fonds' ne peuvent en aucun cas servir et énumère donc les différents cas.

Les dépenses liées aux ordres de marche ne peuvent pas non plus être remboursées par les 'Fonds' mais doivent être récupérées par le service du personnel.

En outre, la SOP définit l'organisation de la gestion des 'Fonds', les principes de circulation de la trésorerie et de la comptabilité avec l'obligation pour le gestionnaire de justifier chaque transaction sur la base des factures originales, des relevés de compte, etc.

Enfin, les mécanismes de contrôle interne et externe sont décrits (voir ci-dessous).

- **SOP 16.40 (du 25.08.2019) et 16.41 (du 25.09.2019)**

La directive générale susmentionnée ne peut être lue sans citer deux autres SOP qui ont également un impact majeur sur la politique et la gestion des 'Fonds'.

La SOP 16.40 'Compétences de J8' énumère les missions et les compétences de la fonction de Chef du Service du Budget et des Achats au sein du SGRS et ses responsabilités.

⁹ Cf. la VSSE, en date du 24 juin 2022 : « En règle générale, les dépenses liées aux différents crédits de consommation ou d'investissement octroyés à la VSSE sont effectuées sur la base des règles budgétaires et comptables communes, qui impliquent l'intervention d'un comptable centralisateur. Les crédits relatifs aux fonds spéciaux sont repris sous une allocation de base spécifique (12.55.11.12.11.37 – Protection des personnes et des biens : mesures de protection et mesures de sûreté. »

¹⁰ Cf. Réponse du SGRS, reçue le 24 novembre 2020 : « (...) Le budget est (...) voté par le Parlement jusqu'au niveau du programme d'activité (DOPA) et le SGRS n'est pas ainsi identifié à ce jour. (...) ».

Dans la SOP 16.41 'Procédures d'utilisation du budget du SGRS', il est précisé que le budget du SGRS se compose de crédits ordinaires et de 'Fonds'. La règle générale est que, en principe, les crédits ordinaires doivent être utilisés dans toute la mesure du possible pour couvrir les besoins normaux. Les 'Fonds' sont uniquement réservés à des besoins opérationnels et logistiques particuliers (éventuellement de nature confidentielle).

VI.1.1.2. Une disposition légale ou réglementaire à la VSSE

Deux notes d'instructions ont été envoyées avec la note de service 17-06 intitulée 'Instructions Fonds spéciaux', adressée au personnel des services extérieurs. Celles-ci ont pris effet à compter de janvier 2017.

- **Instructions sur le relevé individuel des dépenses journalières**

Cette note de service, entrée en vigueur le 2 janvier 2017, donne des instructions aux agents des services extérieurs de la VSSE sur les remboursements qui peuvent être réclamés dans le cadre de leurs activités.

L'instruction rappelle que seuls les frais de nature opérationnelle couverts par le secret professionnel propre à la VSSE seront remboursés.

Dans la section 'Définitions', la VSSE indique que le 'Fonds spécial' est « *la base sur laquelle sont enregistrées les dépenses de nature confidentielle qui permettent à la VSSE d'accomplir ses missions, telles que décrites dans la L.R&S. Ils sont inclus dans le budget de la VSSE sous la rubrique 'Mesures – Sécurité. Protection des personnes et des biens, art 11.12.37 - section 55'.* ».

Plus loin dans l'instruction sont repris les principes généraux pour lesquels le remboursement peut être demandé. Les principaux principes sont les suivants : (1) les aspects opérationnels lors de l'exécution des contrats, (2) les coûts pour lesquels un remboursement est demandé doivent répondre aux conditions fixées par la loi sur le budget et la responsabilité.¹¹

L'instruction énumère les coûts qui peuvent faire l'objet d'un remboursement. Elles concernent principalement l'exploitation des sources et les enquêtes dans le cadre du mandat de renseignement et des enquêtes de sécurité.

Sous la rubrique des responsabilités et méthodes de travail, il est décrit la manière dont l'agent de renseignement doit traiter sa demande de remboursement et le rôle du supérieur immédiat et du comptable extraordinaire.

- **Directive relative au traitement des sources humaines par les services de renseignement et de sécurité**

Au chapitre 4 'Rémunérations et autres compensations octroyées aux sources humaines', certains principes sont réitérés, à savoir que chaque service peut procéder au paiement des sources humaines dans le respect de ses limites et critères. Mais que toute compensation doit être précédée d'une approbation du chef de service ou d'une personne désignée à cet effet et que la gestion des fonds est contrôlée plusieurs fois par an.

¹¹ En particulier, les conditions de l'article 8 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget de l'État fédéral, M.B. 3 juillet 2003. Ces conditions sont les suivantes : (1) le montant est déterminé de manière exacte, (2) l'identité du débiteur ou du créancier est déterminable, (3) l'obligation de payer existe et (4) une pièce justificative est en possession du service concerné.

VI.1.1.3. L'évaluation du Comité

Le Comité estime qu'à leur niveau, les services ont largement respecté la recommandation susmentionnée.

Une piste de travail réside dans le constat qu'au niveau du SGRS, d'une part, toutes les sous-caisses ne disposent pas de SOP (seulement trois sur six) et, d'autre part, que la SOP globale (XX.XX) est appliquée « librement » dans le cas d'une seule sous-caisse. Ceci, en arguant du fait que la SOP ne tient pas suffisamment compte de la nature propre des activités de cette sous-caisse et ne peut donc pas être appliquée « à la lettre ». La SOP annoncée relative à la formation à l'utilisation de caisses de ce type est également manquante pour le moment (*infra*).

Cependant, malgré les efforts déployés par les services pour établir des directives internes, cela ne suffit pas à garantir une utilisation appropriée des fonds. L'utilisation de ces fonds devrait, selon le Comité, être réglementée à un niveau supérieur.

Le Comité est d'avis que, sans préjudice de l'autonomie des services dans l'utilisation opérationnelle des fonds, il ne revient pas aux services de décider eux-mêmes de la destination et de l'utilisation des fonds sans un cadre normatif global (arrêté royal, etc.). Le Comité plaide en faveur d'une uniformité maximale entre les deux services dans l'élaboration des lignes directrices pour l'utilisation de fonds spéciaux.

Cette recommandation n'a donc été que partiellement suivie.

Page | 9

VI.1.2. La réalisation de contrôles internes et externes

Recommandation 2 : « (...) Il est indispensable que les deux services soient soumis à des contrôles de même nature, tant internes qu'externes, en matière d'utilisation des fonds spéciaux. (...) »

Il existe des raisons pertinentes qui plaident en faveur d'un contrôle adéquat de l'affectation des fonds spéciaux.¹² Les deux services le prévoient et indiquent dans leur réglementation en quoi doit consister ce contrôle interne.

Le SGRS le mentionne dans sa SOP XX.XX. À cet égard, la VSSE se réfère à la description de fonction de 2015 du comptable extraordinaire.¹³

Il y a lieu d'établir une distinction entre le contrôle interne et le contrôle externe.

¹² 'There are four main reasons why external oversight of intelligence service finance is important:

- the principles of democratic governance require the allocation and use of public funds to be closely scrutinized;
- financial records can provide insights into the behaviour and performance of intelligence services;
- intelligence service secrecy limits the ability of the public to scrutinize service activity;
- the nature of intelligence work creates a variety of financial risks, including the risk of the misuse of public funds.'

in A. WILLS, 'Financial Oversight in Intelligence Services', in *Overseeing Intelligence Services – a toolkit*, H. BORN et A. WILLS (eds.), DCAF, 2012 (www.dcaf.ch), 151-180.

¹³ Voir Recommandation 9 (*infra*).

VI.1.2.1. Contrôle interne

En ce qui concerne la VSSE, une distinction peut être établie entre (1) le remboursement des frais encourus par un membre des services extérieurs, (2) les paiements anticipés (avances) aux informateurs et (3) les achats de biens et services par la VSSE.

- (1) Le créancier (en l'occurrence les inspecteurs des services extérieurs) doit soumettre une demande de remboursement à son supérieur hiérarchique direct (chef de section) qui évalue l'opportunité et la légalité (sur la base de la présentation de pièces justificatives) de la dépense et l'approuve si nécessaire. Cette approbation est validée par l'Administrateur général qui agit en tant qu'ordonnateur avant que les frais puissent être remboursés par le comptable extraordinaire. Toutefois, la tâche du comptable extraordinaire se limite à un simple contrôle de la justification et non de l'opportunité de la dépense. Depuis juillet 2020, cette procédure est centralisée suite à la dissolution des sous-caisses provinciales.
- (2) Un contrôle est effectué par le chef de section au moment où la demande d'avance est présentée par un inspecteur. Une fois qu'une avance contre reçu est remise à l'informateur, l'inspecteur doit préparer un document dans lequel il ajoute le reçu et ses dépenses encourues. Cette procédure est suivie de la même procédure que celle décrite ci-dessus en ce qui concerne le remboursement des frais encourus.
- (3) Les achats de biens et services qui peuvent être confidentiels et indétectables sont effectués à ce jour avec l'approbation du chef de section et du chef de pilier et avec l'approbation du directeur des opérations (<20.000,00 euros) et de l'Administrateur général (>20.000,00 euro).

Page | 10

En ce qui concerne le SGRS, le contrôle interne se fait de manière analogue, étant entendu que chacune des six sous-caisses dispose d'un trésorier, d'un ordonnateur et d'un contrôleur, le trésorier faisant office de comptable décentralisé, l'ordonnateur évaluant et, le cas échéant, approuvant l'affectation, et le contrôleur (appartenant à une autre sous-casse et/ou au Comité directeur) étant chargé de vérifier ce qui précède. Ce contrôle doit être effectué sur une base trimestrielle à des moments précis. Le rapport de ce contrôle est transmis au Chef du Service Budgets et Achats (J8). Celui-ci ne fait pas partie de ce mécanisme de contrôle interne et (en ce qui concerne les fonds spéciaux) il a un rôle purement de supervision et de répartition du budget.¹⁴

VI.1.2.2. Contrôle externe

La précédente enquête de contrôle a révélé que le contrôle externe en Belgique de ces fonds spéciaux – contrairement à d'autres pays¹⁵ – ne fait pas l'objet d'une réglementation suffisamment spécifique. Ceci, alors qu'en principe, le contrôle de la bonne utilisation de cette partie des fonds publics relevait de la compétence générale de la Cour des comptes au nom de la Chambre des représentants. En effet, outre sa fonction de conseiller budgétaire, la Cour des comptes exerce un contrôle financier, un contrôle de légalité et de régularité et un contrôle du bon usage des fonds publics.

Ainsi, alors que la Cour des comptes contrôle les dépenses générales des services de renseignement et de sécurité, jusqu'il y a peu, elle ne le faisait pas pour les fonds spéciaux en raison

¹⁴ Voir 'Principes généraux et organisation'.

¹⁵ Par exemple, en France, la Commission parlementaire de vérification des fonds spéciaux (CVFS), à laquelle incombe cette mission (www.2.assemblee-nationale.fr).

du caractère sensible de la matière (étant donné, entre autres, la nature confidentielle des dépenses destinées aux opérations et aux informateurs).

En ce qui concerne la VSSE, la situation a changé en 2018. En effet, à la mi-2018, la Cour des comptes a exprimé son intention de procéder également à un contrôle périodique de ces fonds à partir de la clôture des comptes de l'exercice 2018. Auparavant, le contrôle de ces dépenses spécifiques était effectué uniquement par le directeur de la Politique générale du ministre de la Justice qui, en raison de l'engagement de la Cour des comptes, ne s'acquittait plus de cette tâche. En 2020, le Comité a reçu une copie du contrôle effectué par la Cour des comptes en 2019 pour l'exercice 2018. Le contrôle des comptes à partir de l'exercice 2019 n'a pas encore été réalisé et est prévu pour l'automne 2022.¹⁶ La pandémie de COVID-19 a été avancée pour justifier cette situation.

Page | 11

En ce qui concerne le SGRS, le contrôle des fonds spéciaux a de nouveau été effectué par un représentant du cabinet du ministre de la Défense. Ce contrôle était réalisé à raison de quatre fois l'an. Depuis 2010, à la suggestion de la Cour des comptes¹⁷, ce contrôle se déroule en présence du président du Comité permanent R, ce qui résulte du souhait exprimé par le ministre de la Défense de l'époque de ne plus effectuer uniquement le contrôle tel qu'instauré depuis 1962. En février 2019, le président du Comité permanent R a effectivement assisté pour la dernière fois à l'un de ces contrôles.

Pour en rendre compte, un courrier a été adressé en mai 2019 au vice-Premier ministre et au ministre des Affaires étrangères et européennes et de la Défense de l'époque, indiquant que le Comité n'assurerait plus cette mission. Le Comité a justifié sa décision comme suit : « *Nous estimons que le contrôle actuel basé sur un échantillonnage limité ne correspond pas aux exigences d'un contrôle réellement effectif et pourrait, en outre, engager tant la responsabilité ministérielle que celle du Comité permanent R* ». Le Comité a également indiqué que, tout comme le contrôle des fonds de la VSSE, cette tâche incombait à la Cour des comptes.

En février 2020, la Cour des comptes s'est ralliée à ce point de vue et a informé les ministres de la Justice et de la Défense de sa volonté de procéder à un contrôle formel des comptes.¹⁸ Le 11 août 2022, la Comité de la Cour des comptes a reçu son « Rapport de synthèse du contrôle des opérations du SGRS pour l'année budgétaire 2020 », établi après ses contrôles réalisés les 7 juin et 6 octobre 2021.^{19 20}

VI.1.2.3. L'évaluation du Comité

Cette recommandation a été suivie, tant au niveau de la VSSE que du SGRS, via toute une série d'actions de contrôle menées successivement (en interne) par les ordonnateurs et les contrôleurs

¹⁶ Courrier de la Cour des Comptes adressé au président du Comité permanent R en date du 25 mai 2022.

¹⁷ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2017*, 80-81 (Contrôle des fonds spéciaux).

¹⁸ À cet effet, ils ont pu s'appuyer sur le soutien technique tel que proposé par le Comité.

¹⁹ Le contrôle a consisté en un examen des pièces justificatives concernant les points suivants : pièce justificative originale, déclaration sur l'honneur exceptionnelle et justifiée, dépense s'encadrant dans l'objectif de la caisse, discrétion requise, présence de justifications sous-jacentes, pièce justificative signée pour réception des fonds, montants exacts comptabilisés, annualité du budget, autorisation et justification de la dépense présentes, séparation de la fonction par approbation physique de la dépense sur la pièce justificative (vu pour exécution, bon pour paiement, etc.), délégations, inventaire du matériel, consultation de marché, traces de contrôle interne, etc. (Cour des comptes - Rapport de synthèse du contrôle des opérations du SGRS pour l'année budgétaire 2020).

²⁰ « *Ce contrôle ne portera pas sur le bien-fondé ou la bonne gestion des opérations sous-jacentes* » dans COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2019*, 69.

et (en externe) par la Cour des comptes et, en ce qui concerne le SGRS, également par des délégués du Cabinet du ministre compétent.

VI.1.3. Procédures relatives aux surplus annuels

Page | 12

Recommandation 3 : « (...) Il conviendra notamment d'aborder, dans [l]e texte [légal ou réglementaire qui s'impose aux services], selon quelles procédures les surplus annuels éventuels peuvent être conservés par les services . »

VI.1.3.1. Concrétisation par les services de renseignement

En ce qui concerne la VSSE, avec l'accord de la Cour des comptes daté de 2018²¹, le surplus annuel transférable en matière de fonds spéciaux a été limité à 400 000,00 €. Tout surplus doit être reversé au Trésor à la fin de l'année budgétaire. La procédure et les modalités y afférentes ont été ancrées dans la loi.²²

En ce qui concerne le SGRS, l'utilisation des fonds a fait l'objet d'un examen approfondi et a été décrite dans une directive diffusée en interne (SOP XX.XX). Par contre, le mécanisme relatif au surplus budgétaire annuel n'a pas été décrit car il est inhérent au fonctionnement du fonds de roulement de trésorerie roulant (FRT).²³ Il y est toutefois fait référence.

VI.1.3.2. L'évaluation du Comité

Cette recommandation a été suivie par la VSSE, mais l'instruction globale du SGRS (SOP XX.XX) devrait décrire plus clairement le mécanisme relatif au surplus budgétaire annuel.

²¹ Cf. VSSE, 6 décembre 2019 : « Dans sa lettre du 16/08/2018, la Cour des comptes confirme la modification de la disposition légale 2.12.1 fixant le montant maximum pouvant être reporté à l'année budgétaire suivante. Ce montant est dès lors fixé à 400.000 euros. La Cour des comptes estime en conséquence que les conditions qu'elle avait exposé pour organiser le contrôle des Fonds Spéciaux mis à la disposition des services extérieurs de la Sûreté de l'État sont réunies. Aucun surplus annuel n'est conservé par la VSSE au-delà du cavalier budgétaire fixé par la modification réglementaire. »

²² Article 2.12.1 de la loi du 23 décembre 2021 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022 : « À concurrence de 400 000 euros, les fonds obtenus à charge de l'allocation de base 12.55.11.12.11.37 et les fonds obtenus, de façon identique, dans le passé et qui sont disponibles à la fin de l'année budgétaire, sont reportés à l'année budgétaire suivante. Ces fonds peuvent être utilisés à partir du premier janvier de l'année suivante pour payer les dépenses relatives aux mesures de protection des personnes et des biens ainsi que les mesures de sûreté. Les fonds excédentaires au-dessus du montant de 400 000 euros sont reversés au Trésor. Le comptable justifie ce versement dans le compte annuel de ses opérations soumis à la Cour des comptes. ».

²³ La Défense dispose d'un fonds de roulement de trésorerie, qui permet au régisseur d'avances d'effectuer lui-même des paiements, indépendamment du comptable centralisateur, sous forme d'avances permanentes.

VI.1.4. Sessions d'information sur l'utilisation des fonds spéciaux

Recommandation 4 : « Le Comité insiste pour que des séances d'information relatives aux modalités d'utilisation des fonds soient régulièrement dispensées à l'ensemble du personnel, tant au SGRS qu'à la VSSE. »

Page | 13

VI.1.4.1. Concrétisation par les services de renseignement

En ce qui concerne la VSSE, il a été déclaré que les séances d'information concernées ont été revues et développées sur la base de l'instruction interne datée de janvier 2017 et qu'elles sont expliquées lors de l'entrée en service des inspecteurs.²⁴

En ce qui concerne le SGRS, le Comité a reçu la confirmation écrite que Service Budget et Achats J8 a tenu compte de cette recommandation, en se concentrant sur le personnel à l'origine des dépenses.²⁵

VI.1.4.2. L'évaluation du Comité

Cette recommandation n'a été que partiellement suivie.

À l'exception de la formation dispensée lors de l'entrée en service, l'enquête démontre que, tant au niveau de la VSSE que du SGRS, la communication d'informations censée être continue se limite en pratique à un feedback *ad hoc* en cas de contestation/refus de paiement (remboursement) des frais engagés. Ceci, notamment, après évaluation par les ordonnateurs respectifs que les dépenses encourues ne peuvent être qualifiées de fonds spéciaux.

De même, il a été constaté qu'au niveau du SGRS, un certain nombre de trésoriers et d'ordonnateurs ont appris leurs tâches et responsabilités « sur le tas », sans pouvoir valoriser les connaissances et l'expérience de leurs prédécesseurs ou utiliser les instructions qui leur avaient été laissées. Ils ont donc adopté les usages, sans savoir exactement comment et pourquoi.

Les gestionnaires de trésorerie concernés ont convenu qu'ils remettaient parfois en question certains usages et la nature prétendument secrète ou discrète de certaines dépenses. Ils ont souligné que la rédaction d'instructions claires (SOP) pourrait très certainement contribuer à la transmission des connaissances (dans un environnement où la rotation du personnel est élevée), à la clarté des processus à suivre et à une utilisation correcte des fonds spéciaux.

Il a également été constaté qu'une concertation au-delà de la caisse, entre les gestionnaires, les ordonnateurs et les contrôleurs respectifs du SGRS est inexistante, ce qui implique que chacun d'entre eux a uniquement connaissance de sa matière, de manière autonome, mais sans vision

²⁴ Cf. VSSE, 6 décembre 2020 : « Les séances de formations relatives aux modalités d'utilisation des fonds ont été revues et développées suite aux nouvelles instructions internes concernant les Fonds Spéciaux dont la dernière version date de janvier 2017. Des formations ont été dispensées lors de l'entrée en service des différentes sessions d'inspecteurs des services extérieurs. »

²⁵ Cf. SGRS, 6 février 2020 : « [Cette recommandation] stipule que tout le personnel de l'ADIV-SGRS devrait être informé de l'utilisation des fonds à intervalles réguliers. Il s'agit d'une recommandation prise à cœur par le service budgétaire J8 de l'ADIV-SGRS. Toutefois, l'accent est mis sur le personnel générateur de dépenses. »

horizontale. S'il est vrai que chaque caisse a ses propres particularités, il leur manque l'échange d'expériences propre à une organisation apprenante.

Cette recommandation reste en vigueur.

VI.2. RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AU SGRS

Page | 14

VI.2.1. Fonds spéciaux identifiables

Recommandation 5 : « Il convient que les montants alloués au SGRS pour ses crédits ordinaires (qui ne regroupent pas les frais de personnel, de fonctionnement et d'investissement), ainsi que le montant annuel des fonds spéciaux apparaissent de manière identifiable dans la loi budgétaire de la Défense votée annuellement par le Parlement. »

VI.2.1.1. La réaction du SGRS

Interrogé par écrit à ce sujet²⁶ le SGRS a répondu comme suit²⁷:

« Le SGRS n'a aucune compétence dans ce domaine. En effet, le budget est voté par le Parlement jusqu'au niveau du programme d'activité (DOPA) et l'AVID-SGRS n'est pas ainsi identifié à ce jour. »

Comme mentionné précédemment, les fonds spéciaux alloués au SGRS, contrairement à ceux de la VSSE, ne sont pas détaillés dans la Loi budgétaire annuelle votée par le Parlement. Mais il ne comprend pas davantage le budget de fonctionnement global du SGRS (frais de personnel, de fonctionnement et d'investissement). Seul le budget global de la Défense est mentionné.

Les montants que le SGRS reçoit in fine pour ses crédits ordinaires et les fonds spéciaux sont alloués par la Direction Générale Budget et Finances de la Défense.

VI.2.1.2. L'évaluation du Comité

Le Comité reste d'avis que la transparence des services gagnerait à la publication tant du budget global du SGRS que des fonds spéciaux, sans donner des détails concernant les opérations, les objectifs et les méthodes utilisées.²⁸

Le Comité fait remarquer que la publication du montant des fonds alloués à la VSSE n'a jamais compromis la nature secrète de ses activités. Une publication analogue de ces chiffres dans le budget de la Défense devrait permettre au Parlement de mieux assumer son rôle de contrôleur financier.

Cette recommandation reste également d'actualité.

²⁶ 17 octobre 2019.

²⁷ 6 février 2020.

²⁸ Voir également : A. WILLS, 'Financial Oversight in Intelligence Services', in *Overseeing Intelligence Services – a toolkit*, H. BORN et A. WILLS (eds.), DCAF, 2012 (www.dcaf.ch), 156 e.v.

VI.2.2. Réorganiser les sous-caisses

Recommandation 6 : « *Le SGRS doit repenser l'agencement des 'sous-caisses'. Cela devra s'effectuer en vertu du principe de finalité de certaines caisses (par exemple, l'autonomie opérationnelle de certaines sections). Dans les autres cas, le Comité estime qu'une centralisation de la gestion des fonds spéciaux est plus opportune.* »

Page | 15

VI.2.2.1. La réaction du SGRS

En 2012, le SGRS comptait 21 sous-caisses. En 2018, ce nombre a été réduit à onze, à huit en 2020 et à six en 2021 (+ Caisse centrale).

VI.2.2.2. L'évaluation du Comité

Cette recommandation a été suivie.

VI.2.3. Libérer des moyens financiers pour faire face aux dépenses opérationnelles

Recommandation 7 : « *Le SGRS devra rechercher, en partenariat avec d'autres sections de la Défense, des financements ordinaires lorsque la dépense incombe au budget général de la Défense, donc lorsque les critères de discrétion et d'extrême urgence ne sont pas d'application. En d'autres termes, le SGRS devra, dans la mesure du possible, utiliser les ressources financières ordinaires de la Défense pour libérer davantage de ses propres ressources financières pour faire face aux dépenses opérationnelles.* »

VI.2.3.1. La réaction du SGRS

Le SGRS a indiqué à cet égard²⁹ que l'ordonnateur veille à l'absorption des dépenses pour des services/prestations/biens, qui ne sont pas soumises aux critères de discrétion et d'urgence, par le biais des crédits réguliers de la Défense. Ceci, en précisant que 90 % du total des crédits de fonctionnement sont imputés aux crédits réguliers de la Défense. Il s'agit ici d'acquisitions ponctuelles, mais le SGRS souscrit également à des contrats pluriannuels initiés et réalisés par la DGMR (matériel et ressources).

²⁹ 6 février 2020.

VI.2.3.2. L'évaluation du Comité

Un examen des opérations cataloguées comme fonds spéciaux a révélé que les différentes sous-caisses donnent chacune leur propre interprétation à la définition du terme. Bien que les coûts soient inhérents au fonctionnement du service, l'enregistrement de certaines dépenses comme fonds spéciaux ou leur affectation à la caisse générale dépend d'une interprétation. En déduire qu'il s'agit d'un estompement de la norme serait injustifié en l'absence d'un cadre normatif uniforme.

La Cour des comptes a indiqué dans son évaluation que « *les contrôles comptables n'ont pas donné lieu à des anomalies ou à des manquements significatifs, y compris dans le contrôle interne des dépenses. Quelques recommandations mineures ont néanmoins été formulées* ». ³⁰

Le Comité n'a pas davantage trouvé de preuves d'utilisation inappropriée flagrante des ressources ou d'enrichissement personnel à l'occasion de son contrôle. Toutefois, le Comité a remis en question le bien-fondé de certaines dépenses. Il estime que certaines dépenses n'avaient pas leur place dans les fonds spéciaux et, dans un contexte plus large, des questions subsistent quant à la ventilation actuelle de la gestion des fonds spéciaux en six sous-caisses. En effet, lors d'une enquête de contrôle précédente, le Comité avait déjà déclaré ne pas être convaincu de la valeur ajoutée du fonctionnement sur la base de sous-caisses. Cela donnait lieu, en effet, à une certaine confusion et renforçait le risque d'une utilisation non conforme des fonds alloués.

Une constante dans l'enquête s'est avérée être la constatation que le critère de 'discretion' laisse une très large marge d'appréciation permettant au SGRS de placer quasiment n'importe quelle dépense pour un service/une prestation/un matériel dans le contexte d'une activité de renseignement. Si cela peut facilement se justifier pour l'exploitation des sources et l'achat d'équipements spécifiquement destinés à la collecte de renseignements, on peut s'interroger sur l'utilisation de fonds spéciaux pour des réceptions, qu'elles soient ou non placées sous le dénominateur de contacts bilatéraux, de cadeaux d'affaires, de petit matériel de bureau, de lavage de voitures, de taxe de mise en circulation pour des véhicules du SGRS (alors que, par exemple, les frais d'entretien sont payés par le circuit régulier), etc.

Les trésoriers du SGRS sont d'accord, arguant que la limite discrétionnaire est souvent vague et que sa délimitation appartient aux ordonnateurs respectifs qui accordent la préférence aux fonds spéciaux. En effet, lorsque les paiements sont effectués par le biais du circuit régulier, la Défense demande toujours une justification, alors qu'ils (*dixit* les trésoriers) n'ont aucun *need to know* à cette fin.

L'argument, également invoqué, selon lequel les fonds spéciaux sont utilisés pour des achats urgents parce que l'alternative (lisez : l'opération par le biais du circuit ordinaire) est chronophage, peut être défendable. Compte tenu des règles actuellement applicables, selon le J8, une récupération auprès du circuit régulier ne fait pas partie des possibilités.

En guise de conclusion, le Comité a déclaré que des progrès ont été réalisés, mais que malgré les efforts déjà fournis, les limites d'opportunité doivent en permanence faire l'objet d'une surveillance étroite.

³⁰ COUR DES COMPTES, *Rapport de synthèse du contrôle des opérations du SGRS pour l'année budgétaire 2020*, 9 juin 2022.

VI.2.4. Formaliser les procédures pour les dépenses

Recommandation 8 : « Au terme de ce nouvel agencement des sous-caisses, le SGRS devra rédiger un cadre normatif uniforme et intégré des caisses qui subsisteront. Il s'agira notamment de formaliser les procédures de dépenses afin que le contrôle de la hiérarchie soit efficace et présente une valeur ajoutée. Il conviendra également d'utiliser la comptabilité de ces fonds comme outil de gestion en ayant recours à un système informatique uniforme et fiable. »

Page | 17

VI.2.4.1. La réaction du SGRS

Le SGRS a déclaré que toutes les sous-caisses fonctionnent selon les directives émises au niveau central (SOP XX.XX) et que certaines sous-caisses disposent également de directives internes. En termes de gestion, toutes les caisses travaillent avec un outil informatique développé en interne qui permet un suivi comptable précis.

Le Comité a constaté, à l'instar de la Cour des comptes, que trois des six caisses du SGRS disposent d'instructions internes spécifiques. Les autres caisses se réfèrent aux instructions générales pour le SGRS (SOP XX.XX).³¹

L'enquête a révélé que le SGRS utilise encore trop peu la comptabilité relative à la gestion des fonds comme outil de gestion. Bien que le chef du Service Budget et Achats (J8) et les différents gestionnaires de trésorerie prennent à cœur leurs tâches en qualité de comptables, il apparaît que les données comptables collectées pourraient être encore plus utilisées pour une gestion plus efficace et efficiente du service.

VI.2.4.2. L'évaluation du Comité

Cette recommandation reste d'actualité. Le SGRS devrait œuvrer d'urgence à l'élaboration d'un cadre normatif qui doit non seulement être uniforme et intégré, mais également soutenu par tous les responsables de trésorerie. Ici, le comptable centralisateur (J8) devrait assumer non seulement un rôle de gestion, mais surtout un rôle de force motrice d'une politique proactive au sein d'une organisation apprenante.

³¹ COUR DES COMPTES - Rapport de synthèse du contrôle des opérations du SGRS pour l'année budgétaire 2020, daté des 7 juin et 6 octobre 2021.

VI.3. RECOMMANDATIONS ADRESSÉES À LA VSSE

VI.3.1. Valoriser la fonction de comptable extraordinaire

Page | 18

Recommandation 9 : « La VSSE doit davantage valoriser l'exercice de la fonction de comptable extraordinaire, en rédigeant un job-description précis, en formant son personnel à cette fonction et en assurant des formations continuées. »

VI.3.1.1. La réaction de la VSSE

La VSSE a confirmé qu'une telle description de fonction a été élaborée et actualisée récemment. Le Comité en a reçu une copie le 20 septembre 2022.

Cette description de fonction comprend les responsabilités financières et budgétaires que le comptable extraordinaire doit assumer, les procédures de fonctionnement qu'il doit superviser, ainsi que son implication dans la formation du personnel.

VI.3.1.2. L'évaluation du Comité

Cette recommandation a été suivie.

VI.3.2. Assurer la continuité de la fonction de comptable

Recommandation 10 : « La VSSE doit veiller à assurer la continuité de la fonction de comptable extraordinaire. Cela nécessite notamment la désignation d'un adjoint à la fonction de comptable extraordinaire et la rédaction des procédures de fonctionnement y relatives. »

VI.3.2.1. La réaction de la VSSE

Le VSSE a déclaré ³² qu'un comptable extraordinaire adjoint a été nommé le 11 décembre 2018, avec l'appui d'un inspecteur des services externes et d'un assistant administratif.

³² "En date du 12/02/2015 suite à vos recommandations formulées lors de votre enquête sur la gestion des Fonds spéciaux un comptable extraordinaire suppléant/adjoint a été désigné. En date du 11 décembre 2018 le comptable extraordinaire en titre a remis son mandat et a été remplacé par le comptable extraordinaire adjoint qui de par sa formation, titulaire d'un diplôme de Licence en sciences commerciales et consulaires, disposait de la formation et de l'expérience nécessaire pour en assumer directement la fonction. Il assume depuis lors la responsabilité du comptable

VI.3.2.2. L'évaluation du Comité

Cette recommandation a également été suivie.

Page | 19

VII. CONCLUSIONS

1. Le Comité salue les efforts déployés par les services de renseignement pour donner suite aux recommandations de 2015. Des progrès évidents ont été réalisés. Le Comité invite les deux services à poursuivre leurs efforts en ce sens.

2. Le Comité partage également l'avis selon lequel le contrôle et la liquidation des fonds spéciaux devraient être soumis à un régime spécial, c'est-à-dire à un contrôle *ad hoc* par le ministre compétent et par la Cour des Comptes.

3. Le Comité note que les fonds spéciaux ne représentent qu'une partie marginale des moyens financiers alloués aux services de renseignement. L'examen minutieux des comptes dont les dépenses sont financées par des fonds spéciaux n'a révélé aucun indice de détournement ou d'enrichissement personnel. Des dépenses ponctuelles où des questions pouvaient être soulevées au premier abord ont été signalées et doivent être placées dans leur juste perspective.

Le Comité reste toutefois d'avis que les deux services de renseignement doivent s'efforcer en permanence d'utiliser les crédits financiers ordinaires et de réserver les fonds spéciaux aux dépenses auxquelles ils sont destinés.

4. Le Comité a néanmoins constaté qu'au sein du SGRS, la répartition actuelle des fonds spéciaux entre plusieurs sous-caisses donne lieu à une approche disparate/ambiguë/distincte en termes de rétribution des activités et des services devant être financés avec des fonds spéciaux.

5. Le Comité constate que les services utilisent des critères qui déterminent quand et dans quelles circonstances les fonds spéciaux peuvent être prélevés. Le Comité note toutefois que ces critères (par ex. l'urgence, la discrétion) ne sont pas clairement décrits, ce qui donne lieu à des interprétations.

justiciable de la Cour des comptes au sens de la loi du 22 mai 2003 portant sur la comptabilité de l'Etat fédéral.

Suite à sa nomination comme comptable extraordinaire en date du 11 décembre 2018 le comptable dispose d'une description de fonction établissant de façon claire ses tâches et responsabilités. »

« Le comptable est effectivement soutenu dans l'exercice de ses fonctions par minimum un inspecteur des services extérieurs de la VSSE, qui peut réaliser l'ensemble des tâches qui lui sont dévolues mais sans en exercer la responsabilité finale qui incombe exclusivement au titulaire de la fonction de comptable justiciable. Le titre de comptable-adjoint n'est pas repris ici car la fonction n'est pas prévue au sens strict de la loi.

Le comptable dispose également sans son service de l'aide d'un assistant administratif qui l'aide dans les tâches de vérification et d'établissement de la déclaration de créance qui m'est envoyée pour approbation en tant qu'ordonnateur. »

6. Le Comité a également constaté que malgré la diminution du nombre de caisses, il existe encore au SGRS une marge pour poursuivre la réorganisation et la rationalisation des fonds spéciaux.

7. À cet égard, mais aussi en matière de transfert de connaissances, la gestion des fonds spéciaux est également compliquée par le taux trop élevé de rotation du personnel au sein de la Défense et le cloisonnement au sein de chaque pilier du renseignement.

Page | 20

Dans le même contexte, le Comité a une nouvelle fois réitéré en 2021, dans le cadre de l'enquête de contrôle sur le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense³³, la recommandation selon laquelle il conviendrait de créer une filière de métiers horizontale 'Renseignements' et une composante verticale 'Renseignements' au sein de la structure de la Défense. Le développement d'une telle structure verticale permettrait avant tout de supprimer les changements triennaux de personnel des comptables et surtout de donner au personnel concerné la possibilité d'acquérir et de consolider l'expertise requise. Cette recommandation reste d'actualité et sa prise en considération peut contribuer à une gestion plus efficiente et à l'élaboration d'une politique efficace au SGRS en matière d'utilisation des fonds spéciaux.

³³ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, 36 et suiv. ('1.9. Enquête sur la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense : l'affaire Jürgen Conings').