

Originalités du modèle belge de contrôle des services de renseignement

Floran VADILLO*

Plus que tout autre conflit, la Seconde Guerre mondiale révéla le caractère éminemment stratégique du renseignement et conduisit les pays belligérants à créer et structurer des administrations dédiées à cette tâche. Toutefois, le retour à une vie démocratique moins heurtée souleva la problématique de la conciliation des activités de renseignement avec les règles du jeu démocratique et, *in fine*, celle du contrôle des outils du pouvoir régaliens dotés d'un indéniable potentiel arbitraire. En conséquence, les Pays-Bas instaurèrent dès 1952 un contrôle parlementaire des services de renseignement. Précurseurs, ils ne furent que très graduellement imités par la plupart des pays occidentaux, la France s'illustrant par sa passivité en la matière avec la création de la Délégation parlementaire au renseignement en 2007¹.

Au moment de se livrer à semblable création, les pays se répartissent en deux catégories : ceux qui, répondant à l'invité de Montaigne, observent les exemples étrangers dans le but de « *frotter et limer sa cervelle contre celle d'autrui* » afin d'édifier un modèle efficace et ceux qui, enfin, jugent négligeable le comparatisme (on retrouve sans surprise dans cette dernière catégorie les États-Unis, le Royaume-Uni ou la France). Or, s'il est indéniable qu'aucun modèle n'est intégralement transposable d'un pays à un autre, il semble indispensable de s'enquérir des modalités, difficultés et failles des systèmes établis par nos voisins afin de nourrir une réflexion à visée démiurgique puisqu'il faut créer *ex nihilo* des mécanismes adaptés à la culture politique et institutionnelle du pays.

En ce sens, l'étude du modèle belge présente deux avantages notables : le premier tient aux vertus mêmes de l'exercice que nous venons de décrire tandis que le second est lié au fait que la Belgique constitue un formidable

laboratoire de transposition d'éléments étrangers (canadiens en l'occurrence) à un contexte juridique très proche du modèle français en raison du poids de l'histoire. Dès lors, le modèle belge (car il convient ici de parler de « modèle ») peut aisément se convertir en source d'inspiration.

Le choix d'un organe spécialisé de contrôle : le Comité permanent R

En Belgique, les années 1980 furent ponctuées de scandales impliquant les services de police et de renseignement. En réponse, dès 1988, les responsables politiques envisagèrent de créer une commission permanente de contrôle composée de dix parlementaires (cinq députés, cinq sénateurs) et présidée par le ministre de la Justice. Mais le Conseil d'État jugea inconstitutionnelle cette configuration originale.

Deux ans plus tard, à l'issue de la Commission d'enquête parlementaire sur le fonctionnement de la police et des services de renseignement dans le cadre de la lutte antiterroriste et contre la criminalité organisée, une nouvelle solution fut envisagée à partir de l'observation du modèle canadien : il s'agissait de créer un comité non parlementaire chargé du contrôle des services de renseignement et de confier son suivi à une commission sénatoriale *ad hoc*. Véritable mise en abyme institutionnelle, dans cette configuration, les parlementaires contrôlent non les services de renseignement, mais l'organe chargé du contrôle de ces derniers.

...

(*) Docteur en science politique, chercheur associé au Centre Montesquieu de recherche politique (CMRP) - Bordeaux IV.

(1) Après les Pays-Bas, les États-Unis instaurèrent des mécanismes de contrôle en 1976, suivis de l'Italie en 1977, de l'Allemagne en 1978, du Danemark en 1988, de l'Autriche en 1989, de la Belgique en 1991, de la Roumanie en 1993, de la Grèce, du Royaume-Uni et de la République tchèque en 1994, de l'Espagne, de la Pologne et de l'Estonie en 2002, pour ne citer que ces pays.

Entre 1991 et 1999, deux lois contribuèrent à dessiner le modèle belge de contrôle des services de renseignement² : elles établirent le Comité de contrôle des services de police (le « Comité P »), placé sous l'autorité de la Chambre des représentants, et instituèrent également le Comité permanent des services de renseignement et de sécurité (communément désigné « Comité permanent R »), placé sous l'autorité du Sénat. Il convient de noter que ces deux comités de contrôle, des organes *sui generis* pour la Belgique, s'approchent singulièrement des autorités administratives indépendantes françaises. Travaillant pour le compte du pouvoir législatif depuis son entrée en fonction en mai 1993³, le Comité permanent R exerce sa mission sur les deux services de renseignement belges (la Sûreté de l'État (VSSE) et le Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées (SGRS)⁴) ainsi que sur l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) et ses services (depuis 2006). Selon la philosophie indiquée par la loi de 1991, il veille à la protection des droits et libertés des citoyens belges en même temps qu'il contrôle la coordination et l'efficacité des administrations mentionnées. Au-delà de cette déclaration de principes, le Comité assume de multiples tâches :

- il conduit des enquêtes de sa propre initiative⁵, à la demande de la Chambre des représentants, du Sénat ou des ministres compétents. Bien que ces enquêtes n'aient pas de finalité judiciaire ou disciplinaire, le Comité est tenu de dénoncer à la Justice tout délit ou crime porté à sa connaissance (selon des modalités identiques à celles de l'article 40 du code de procédure pénale en France). Guy Rapaille, président du Comité permanent R, estime que son service effectue entre dix et douze enquêtes par an⁶. De surcroît, le Comité a réalisé un audit de la Sûreté de l'État à la demande du ministre de la Justice puis, à partir de cette expérience, a étendu cette pratique aux autres services. À cette occasion, le Comité informe le Parlement et le pouvoir exécutif

des dysfonctionnements occasionnels ou structurels constatés au sein des services. Il formule d'ailleurs des préconisations en réponse aux carences signalées ;

- il répond également aux demandes d'avis du Parlement ou d'un ministre sur tout document officiel qui évoque le fonctionnement des services de renseignement⁷ ;

- la loi du 3 avril 2003 a octroyé au SGRS la capacité d'intercepter, d'écouter et d'enregistrer des communications émises à l'étranger. En contrepartie, elle a chargé le Comité permanent R de contrôler ces interceptions. Par la suite, la loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité a confié au Comité le soin de contrôler la légalité des méthodes déployées dans ce domaine (cf. *infra*).

- le Comité permanent R traite les plaintes et dénonciations (après en avoir apprécié le caractère fondé) des particuliers ou des agents des services de renseignement. Dans son rapport d'activités pour l'année 2011, le Comité déclare avoir reçu 25 plaintes dont 19 furent classées sans suite⁸.

- doté d'un service d'enquête de six personnes issues de la police ou des services de renseignement⁹, il peut être chargé de mener des investigations dans le cadre d'enquêtes parlementaires¹⁰ ou de procédures judiciaires concernant des crimes et délits dont sont soupçonnés les membres des services de renseignement ;

- depuis 2010, il peut donner son avis à la justice sur la légalité de preuves présentées par les services de renseignement dans le cadre d'une procédure. D'une manière générale, la loi du 4 février 2010 a réglementé les relations du Comité avec la justice : cette dernière doit informer le Comité de l'ouverture d'une enquête impliquant les services de renseignement, elle doit aussi

• • •

(2) La loi organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'organe de coordination pour l'analyse de la menace en date du 18 juillet 1991 et la loi du 1^{er} avril 1999 modifiant cette dernière.

(3) En mai 2013, le Comité permanent R a célébré ses vingt années d'activités par le biais d'une cérémonie se déroulant au Sénat belge et de la publication d'un ouvrage commémoratif (cf. Van Laethem (W.), Vanderborgh (J.) (dir.), 2013, *Regards sur le contrôle : Vingt ans de contrôle démocratique sur les services de renseignement*, Antwerpen, Intersentia, 566 p.).

(4) La loi précitée de 1999 a clairement fixé ce périmètre.

(5) Il informe alors le ministre compétent et le Sénat de l'ouverture d'une enquête.

(6) Entretien avec l'auteur.

(7) Il ne jouit cependant d'aucune capacité d'initiative en ce domaine.

(8) Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité, *Rapport d'activités 2011*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 134 p. (version francophone).

(9) Choisis par le Comité, les membres du service d'enquête sont nommés pour cinq années renouvelables. Jouissant de la qualité d'officier de police judiciaire, ils ne sont plus soumis au contrôle du Comité lorsqu'ils sont sollicités dans une procédure judiciaire, mais répondent alors au procureur général près la cour d'appel ou le parquet fédéral. Il convient de noter qu'en Belgique une enquête parlementaire peut avoir lieu en même temps qu'une procédure judiciaire.

(10) Ce cas de figure ne s'est jamais présenté.

lui adresser copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres de ces services. Enfin, dans la mesure où les services de renseignement profitaient de l'existence de procédures judiciaires pour ne pas communiquer certaines informations au Comité, pouvant ainsi paralyser son activité, les sénateurs ont introduit un mécanisme original de concertation entre le magistrat et le président du Comité permanent R : ce dernier s'enquiert auprès du magistrat des informations en sa possession et décide souverainement si elles doivent être portées à la connaissance du comité qu'il dirige¹¹ ;

- il assure la présidence et le greffe de la structure chargée des recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité (jusqu'en 2005, le comité se chargeait de cette thématique) ;
- enfin, le président du Comité permanent R certifie le contrôle des fonds spéciaux alloués au SGRS qu'effectue un haut fonctionnaire du ministère de la Défense (ce mécanisme devrait prochainement être étendu à la Sûreté de l'État).

Pour l'accomplissement de sa mission, le Comité peut requérir tout document (la loi évoque notamment les règlements et directives internes, les documents relatifs aux membres des services, à leurs activités et méthodes), mener des auditions de membres actifs ou retraités des services (parfois sous serment), requérir la collaboration d'experts, d'interprètes ou de la police. Lorsque la communication d'une information est susceptible de mettre en péril la sécurité physique d'une personne, le Président du Comité tranche pour savoir si elle peut être révélée au comité¹². Par ailleurs, bien que la loi n'évoque pas le respect de la règle du tiers service, le Comité a intégré ce paramètre qui, selon son Président, ne nuit aucunement à l'activité de contrôle.

En sus du service d'enquête, quinze personnes composent l'équipe du Comité dirigé par trois membres nommés par le Sénat pour un mandat de six ans renouvelable¹³. Ces membres doivent jouir d'une compétence particulière dans le domaine du droit ou du renseignement tandis que le président appartient obligatoirement à la magistrature. Naturellement, tous les personnels du Comité permanent R sont habilités secret défense.

• • •

- (11) Selon Guy Rapaille, ce cas de figure ne s'est présenté qu'à une seule occasion depuis l'entrée en vigueur de la loi, en septembre 2010 (entretien avec l'auteur).
- (12) La circonstance ne s'est jamais produite selon Guy Rapaille (entretien avec l'auteur).
- (13) Le nombre de renouvellements du mandat a fait l'objet de deux modifications législatives : en 1999 (de une à deux fois) et en 2010 (sans limite précisée).
- (14) Une réforme avait été envisagée avant que la dissolution de la chambre, le 7 mai 2010, n'interrompe durablement cette réflexion.

Enfin, le budget du Comité (de l'ordre de 4 millions d'euros) est voté par le Parlement et contrôlé par la Cour des comptes. Les récentes difficultés budgétaires que rencontre la Belgique pèsent sur toutes les administrations, services de renseignement et Comité permanent R inclus. Bien évidemment, la confrontation de la diversité et la pluralité des huit missions énumérées aux moyens du Comité contraint celui-ci à dégager certaines priorités : de fait, selon Guy Rapaille, le contrôle des méthodes de collecte et les enquêtes pour le Parlement occupent la majeure partie du temps de son équipe.

L'élément parlementaire du contrôle : la Commission permanente chargée du suivi du Comité permanent R

Comme évoqué précédemment, le Comité permanent R relève de l'autorité d'une commission *ad hoc* du Sénat nommée « Commission permanente chargée du suivi du Comité permanent R ». Cette dernière a été instituée par l'article 66 *bis* de la loi de 1991. Pareille considération symbolique et la dénomination de la commission conduisent à avancer qu'il n'existe pas de réel contrôle parlementaire des services de renseignement en Belgique au profit d'un suivi de l'organe de contrôle des services de renseignement. Cet état de fait correspond d'ailleurs à une pratique institutionnelle, car, sans que la Constitution belge ne le précise, la coutume veut que le législateur n'exerce pas de contrôle direct sur les administrations, mais passe par l'entremise des ministres. À cela s'ajoute l'absence d'habilitation des Sénateurs ; en effet, ces derniers n'ont pas souhaité subir d'enquête de la part des services et ont par ailleurs estimé que la connaissance d'éléments classifiés briderait leur liberté d'expression. De fait, lorsque les sénateurs estiment devoir consulter un document, ils sollicitent sa déclassification¹⁴. En ce sens, la création du comité permanent R, organe *sui generis*, a permis de contourner tant la tradition politique que des obstacles techniques. De surcroît, elle a été motivée par un principe de réalité : le contrôle des services est durablement confié à un organe autonome dédié à cette seule tâche quand les exemples étrangers

montrent que les parlementaires ne parviennent jamais à s'investir réellement dans cette activité qui nécessite des connaissances, de l'expérience, de la technicité et, par voie de conséquence, du temps. Dès lors, le contrôle externe des services de renseignement gagne en professionnalisme et en portée.

La composition de la commission sénatoriale est fixée par le règlement du Sénat : présidée par le président du Sénat, elle comporte quatre autres sénateurs nommés par leurs pairs pour la durée de la législature. Il est d'ailleurs arrivé que l'opposition ne soit point représentée dans cette commission (ce qui n'a jamais été le cas pour le comité P). La Commission, au-delà du pouvoir d'audition dont dispose tout organe parlementaire (elle peut entendre les ministres et, avec l'accord du ministre responsable, les chefs des services de renseignement ou toute autre personne), nomme les trois membres du Comité permanent R et suit leur activité par le biais d'au moins quatre réunions par an. À ce titre, les sénateurs ont su manifester le souci d'octroyer les moyens nécessaires au Comité permanent R pour l'accomplissement de sa mission (on rappellera ici les avancées réalisées dans les relations avec la Justice en 2010).

Chaque année, le Comité permanent R doit produire un rapport global que la commission sénatoriale examine et discute, mais la loi ne prévoit pas qu'elle l'approuve. Elle peut toutefois faire siennes les conclusions et recommandations ou bien demander de poursuivre/ reprendre son enquête afin de réaliser un rapport complémentaire. En ce domaine, les rapports publiés par le Comité permanent R s'illustrent par leur longueur (près de 150 pages) et leur degré de détail : le Comité n'hésite pas à évoquer de manière précise des questions de ressources humaines, certaines failles des services (à titre d'exemple, le rapport d'activités 2011 met en exergue les insuffisances de la Sûreté de l'État en matière de lutte contre la prolifération) et souligne en creux les points à améliorer par le biais des nombreuses recommandations¹⁵. Néanmoins, le rapport ne présente pas d'élément classifié dans la mesure où les sénateurs ne sont pas habilités ; à l'inverse, le rapport remis aux ministres compétents contient des éléments non publics. En outre, le ministre

peut réaliser des commentaires qui seront annexés au rapport publié. Au final, l'organe de contrôle sous l'autorité du Sénat communique plus d'informations au pouvoir exécutif qu'au pouvoir législatif. Cet état de fait est renforcé par la capacité de saisine du Comité permanent R dont disposent les ministres de tutelle des services de renseignement. Le Président Rapaille modère ce constat en évoquant de rares saisines et l'obligation qui est sienne de signaler au Sénat toute enquête réalisée à la demande d'un ministre. En tout état de cause le rôle du Parlement dans le contrôle des administrations du renseignement semble très faible.

Les autres organismes de contrôle des services de renseignement

Le comité permanent R n'est pas le seul organe à intervenir en matière de contrôle des services de renseignement : l'organe des recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité, la Commission de la protection de la vie privée, l'Ombudsman fédéral, la Cour des comptes, le Conseil d'État, la Justice ou les commissions permanentes du Parlement jouent également un rôle selon leurs domaines respectifs de compétences et leurs capacités à connaître d'éléments classifiés. Enfin, la loi du 4 février 2010 a créé la Commission BIM chargée de délivrer les autorisations de mise en œuvre des méthodes de recueil de données par les services de renseignement.

La loi précitée institue trois catégories différentes : les méthodes ordinaires, spécifiques et exceptionnelles. Les méthodes ordinaires peuvent être mises en œuvre sans autorisation, car elles empiètent peu sur la vie privée. En revanche, la Commission BIM se prononce *ex ante* sur la légalité, la subsidiarité et la proportionnalité des demandes pour les méthodes exceptionnelles (les méthodes spécifiques sont mises en œuvre après communication à la Commission).

• • •

(15) En outre, la Sûreté de l'État publie, depuis 2008, un rapport annuel préfacé par le ministre de la Justice. En son sein, le directeur n'hésite pas à faire montre d'un esprit critique inédit à l'instar des flèches décochées dans le rapport 2011 contre les coupes budgétaires subies (Sûreté de l'État, *Rapport annuel 2011*, Bruxelles, A. Winants, 2012, 112p.). De surcroît, le rapport livre également une analyse quasi universitaire des phénomènes traités par le service, s'affranchissant parfois des contraintes diplomatiques (notamment dans le traitement de certains pays tels la Turquie, la Russie...). À titre d'exemple, voici les thèmes traités dans l'ouvrage précité : les actes du terroriste Breivik, l'extrême droite, l'extrême gauche, la situation politique en Turquie (problème kurde), l'Amérique latine, les extrémismes religieux, les Balkans, le terrorisme, le Caucase, l'espionnage russe, la criminalité organisée, la protection du patrimoine économique, les cyber-attaques, la prolifération, les sectes, le printemps arabe, la Libye, l'Afrique, l'Asie, la politique archivistique, les ressources humaines et matérielles, la politique de formation.

Les membres de la Commission BIM sont désignés par le Roi sur proposition des ministres de la Justice et de la Défense. L'instance est présidée par un juge d'instruction, agit en toute indépendance et est financée par le Sénat.

Comme nous l'évoquions précédemment, le Comité permanent R peut intervenir, après l'autorisation de mise en œuvre de la méthode de collecte, pour se prononcer uniquement sur la légalité des méthodes (et non sur l'opportunité). Il peut être saisi d'initiative, à la demande de la Commission de la protection de la vie privée, après le dépôt d'une plainte par un citoyen, automatiquement lorsque la Commission BIM a suspendu une méthode spécifique ou exceptionnelle pour cause d'illégalité et a interdit l'exploitation des données, ou quand le ministre a pris une décision sans l'avis de la commission (comme l'y autorise la loi).

Outre les défauts transitoires de cette loi récemment appliquée¹⁶, la dichotomie ainsi opérée entre l'autorisation de mise en œuvre et le contrôle de la mise en œuvre paraît surprenante¹⁷, voire, dans certains cas complexes, contre-productive. Pour expliquer cette sédimentation des organes régissant les activités de renseignement, il convient de noter que le contrôle est advenu avant la reconnaissance légale des services (loi de 1998)¹⁸ et la définition des bases légales du renseignement (loi de 2003 pour les interceptions à l'étranger menées par le SGRS et loi de 2010 pour les deux services confondus). Depuis 1993, le Comité permanent R n'avait cessé de militer pour

que le législateur définisse une base légale claire au profit des administrations du renseignement¹⁹ et, dans l'attente, avait édicté une jurisprudence fortement inspirée des recommandations de la CEDH.

Conclusion

Indéniablement, la Belgique a joué le rôle de laboratoire d'essai : s'inspirant librement de l'exemple canadien, le pays a su transposer un modèle atypique de contrôle des activités de renseignement au continent européen, à sa philosophie politique, à sa culture juridique propre. L'articulation d'un comité autonome chargé d'un contrôle professionnalisé et permanent avec une commission parlementaire *ad hoc* incarne sans doute un bon équilibre entre la culture exécutive, un principe de réalité concernant l'activité parlementaire et les impératifs démocratiques qui s'imposent en ce domaine. Sur ce point, et sous réserve de spécificités nationales²⁰, la Belgique peut servir de source d'inspiration. En revanche, le modèle choisi a considérablement minoré le contrôle strictement parlementaire, répondant en cela à une pratique institutionnelle éloignée d'une conception orthodoxe du parlementarisme. En substance, les Belges ont érigé l'efficacité en orthopraxie.

Florin VADILLO

• • •

- (16) Nous citerons notamment l'existence de trois catégories de méthodes impliquant une taxinomie que le temps aidera à mettre en place ainsi qu'une insuffisante prise en compte des situations d'urgence. Sur ce point, cf. Rapaille (G.), 2012, « La loi MRD passe le cap de la Cour constitutionnelle », *Revue de droit pénal et de criminologie*, mai, p. 554-555.
- (17) En France, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) cumule les deux prérogatives.
- (18) Loi organique des services de renseignement et de sécurité, 30 novembre 1998. Toutefois, la Sûreté de l'État existait depuis 1830 et reposait sur un arrêté provisoire du Roi avant de voir son existence confirmée par la loi. Il est intéressant de signaler que cette loi a été adoptée en même temps qu'un texte législatif portant sur la protection de la vie privée.
- (19) Le processus législatif conduisant à l'adoption de la loi du 4 février 2010 avait été entamé dès 2007 avant d'être interrompu par la dissolution de la chambre. Repris en 2008, il a fallu un an et demi de discussions pour le voir aboutir. Par la suite, le pouvoir exécutif a tardé à publier les arrêtés, de sorte que la Commission BIM fonctionne uniquement depuis le 4 janvier 2011.
- (20) À ce sujet, lire Florin Vadillo, « Le modèle belge de contrôle des services de renseignement vu de France : exercice critique autour d'une source d'inspiration », in Van Laethem (W.) et Vanderborgh (J.) (dir.), *op. cit.*, p. 421-429.