



VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGEN EN VEILIGHEIDSDIENSTEN
COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE
SÉCURITÉ

Numéro de notice 2022.294

Enquête de contrôle relative au suivi des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes concernant les services de renseignement et de sécurité

Rapport final – 3 octobre 2022

TABLE DES MATIERES

1.	CONTEXTUALISATION	3
1.1.	RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE ATTENTATS TERRORISTES	3
1.2.	(ENCORE) UNE ÉVALUATION ?	4
1.2.1.	Une Commission parlementaire de suivi	4
1.2.2.	Les Commissions de la Justice et de l'Intérieur de la Chambre reprennent le flambeau	5
1.2.3.	Une nouvelle mission de contrôle pour le Comité ?	6
1.3.	ÉTENDUE DE L'ENQUÊTE	6
1.4.	NOTE MÉTHODOLOGIQUE	7
1.4.1.	En ce qui concerne l' "évaluation" des recommandations	7
1.4.2.	Concernant le calendrier	7
1.4.3.	Évaluation de la mise en œuvre (ou du degré de mise en œuvre) des recommandations	8
2.	LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS	9
2.1.	RECOMMANDATIONS AUSSI BIEN POUR LA VSSE QUE POUR LE SGRS	10
2.1.1.	La position d'information des services de renseignement	10
2.1.2.	Les synergies entre la VSSE et le SGRS	19
2.1.3.	La dimension internationale du renseignement	29
2.1.4.	La gestion et la circulation des informations	39
2.1.5.	Les Joint Intelligence et Joint Decision Centres	54
2.1.6.	La gestion des ressources humaines	59
2.2.	RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUEMENT DESTINÉES À LA VSSE	66
2.2.1.	Les possibilités d'action de la VSSE	66
2.2.2.	La coopération avec les partenaires belges et internationaux	70
2.3.	RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUEMENT DESTINÉES AU SGRS	75
3.	L'INFLUENCE DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR LE TRAVAIL DE RENSEIGNEMENT	82
3.1.	ÉVALUATION GLOBALE	82
3.2.	AVANCEE DANS LA RÉALISATION DES RECOMMANDATIONS	83
3.2.1.	En ce qui concerne la VSSE	83
3.2.2.	En ce qui concerne le SGRS	84
3.3.	POINTS D'ATTENTION (PRIORITAIRES) POUR L'AVENIR	85

1. CONTEXTUALISATION

Le *Rapport d'activités 2021* du Comité permanent R a été discuté au sein de la Commission de suivi le 8 juin 2022.¹ Dans le sillage de cette discussion, il a été suggéré de confier au Comité une enquête de contrôle sur le suivi des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes concernant les services de renseignement et de sécurité. Cette suggestion a été approuvée par la présidente de la Chambre.

Début décembre 2021, le premier président de la Cour d'appel de Bruxelles, a fixé la séance d'ouverture de la Cour d'assises de Bruxelles dans le procès des attentats du 22 mars 2016 au 10 octobre 2022. Ce calendrier est important ; le Comité permanent R était, en effet, invité à communiquer ses résultats d'enquête à la Commission de suivi avant le début du procès.

Le 15 juin 2022, le Comité permanent R a ouvert une enquête de contrôle dans les limites de ses compétences (relatives aux services de renseignement et de sécurité) et en a informé la présidente de la Chambre, les ministres concernés ainsi que les chefs de service de la VSSE et du SGRS. Le rapport final a été remis à la présidente de la Chambre le 4 octobre 2022.

1.1. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE ATTENTATS TERRORISTES²

Le 22 mars 2016, la Belgique a été la cible de deux attentats terroristes, le premier à l'aéroport national de Zaventem, le second à la station de métro Maelbeek à Bruxelles. Le jour même, la responsabilité des attentats-suicides a été revendiquée par le groupe terroriste État islamique. Il allait apparaître, plus tard, que les auteurs étaient des combattants syriens revenus en Belgique, appartenant à la même cellule terroriste que celle qui avait déjà perpétré des attentats de Paris en novembre 2015.

Le 11 avril 2016, les plus grands groupes politiques de la Chambre ont déposé une proposition commune visant à créer une Commission d'enquête parlementaire.³ Le lendemain, la Commission de la Justice a adopté cette proposition à l'unanimité, permettant ainsi son examen et son adoption par la Chambre des représentants le 14 avril 2016.

La Commission d'enquête a été chargée « *de procéder à une reconstitution chronologique et historique de l'ensemble des faits qui ont mené aux attentats du 22 mars 2016 ; d'examiner le soutien aux victimes ; d'examiner si tous les services compétents ont fonctionné de façon adéquate pour faire face à la menace terroriste ; d'analyser les sources profondes du développement du radicalisme ; d'analyser l'évolution de la législation pénale nationale existante et son application dans le cadre de la lutte contre le terrorisme* ».

Afin de donner plus de poids aux Commissions d'enquête parlementaires, il a été décidé par le législateur qu'à l'issue des enquêtes, elles devraient produire un rapport (public) sur leurs travaux. « *Elle acte ses conclusions et formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle, et ses propositions sur une modification de la législation* ».⁴

La Commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes a pris à cœur cet article de la Loi sur les enquêtes parlementaires. Elle a réalisé un travail minutieux axé sur trois volets : Assistance et secours aux victimes, Architecture de la sécurité et Radicalisme. Cela s'est traduit par quatre rapports intermédiaires contenant plus de 400 recommandations adoptées à l'unanimité. Très larges, ces

¹ Doc. Parl. Chambre, 2021-22, 55K2745/001 (projet).

² Voir : Chambre des représentants, *Commission d'enquête Attentats terroristes 22 mars 2016. Résumé des travaux et recommandations*, 2018, 84 p.

³ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, n° 54-1752/001.

⁴ Art. 13 de la Loi du 3 mai 1880 sur l'enquête parlementaire, *M.B.* 5 mai 1880. Les recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire 'Terro' sont plus que de simples propositions d'initiatives "législatives" futures.

recommandations dépassaient souvent le simple domaine du terrorisme, de l'extrémisme et de la radicalisation.

Le troisième rapport intermédiaire « Architecture de la sécurité »⁵ est le plus volumineux. Remis le 15 juin 2017, il formule des constatations et des recommandations sur le fonctionnement, la réglementation et les procédures des différents services de sécurité (police, justice, service de renseignement et autres). En ce qui concerne les services de renseignement, il a notamment été recommandé de donner une plus grande marge de manœuvre aux services, d'améliorer la position d'information, de finaliser le Plan stratégique national du renseignement (PSNR), ou encore, de mener une politique de gestion des ressources humaines plus flexible.

Nombre de ces recommandations ont été formulées en termes assez généraux. La mise en œuvre précise et concrète des recommandations a été laissée aux ministres et aux chefs des services respectifs concernés. Des éléments concrets d'amélioration ont cependant été avancés çà et là, par exemple la recommandation de créer une Banque-carrefour de la sécurité, et la suggestion d'une colocation entre l'OCAM et le Centre de crise national, d'une part, et la VSSE et le SGRS, d'autre part. En outre, une grande attention a été accordée aux problèmes et aux propositions d'amélioration de la coordination entre les différents services et les différents niveaux (à la fois aux niveaux fonctionnels – administratif et judiciaire – et aux niveaux géographiques – local vs supralocal). La conclusion à en tirer était qu'il s'agissait de la principale faiblesse de la culture et de l'architecture de la sécurité dans notre pays. La Commission d'enquête a fait remarquer qu'un travail considérable avait déjà été accompli par les services respectifs, mais elle constatait que ce travail s'était caractérisé par un manque de concertation, de coordination et de complémentarité.

1.2. (ENCORE) UNE ÉVALUATION ?

1.2.1. Une Commission parlementaire de suivi

À l'issue de ses travaux, la Commission d'enquête avait constaté que la menace terroriste était en constante évolution et nécessitait donc une vigilance continue. Selon le rapport final, « *il est également capital de veiller à la mise en œuvre des recommandations [...]* ».⁶ La Commission d'enquête a donc recommandé la création d'une Commission de suivi chargée de contrôler la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire.⁷ Cette Commission de suivi devait pouvoir faire appel à des experts, et si possible aux mêmes experts que ceux qui avaient assisté la Commission d'enquête.⁸

Le 9 juillet 2018, une réunion publique de Commission s'est tenue, sous la présidence de Patrick Dewael, intitulée « *Commission de suivi chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste* ». Il s'agissait d'un échange de vues avec les ministres de l'Intérieur et de la Justice concernant la mise en œuvre des recommandations sur le volet « Architecture de la sécurité ». Les

⁵ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, n° 54-1752/008, 15 juin 2017.

⁶ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, n° 54-1752/010, 23 octobre 2017, 5.

⁷ Cette recommandation a également été adoptée à l'unanimité.

⁸ "Nous lisons également plus loin dans le même rapport qu'une commission de suivi va être mise en place, dont la tâche sera d'assurer la mise en œuvre des propositions de la commission d'enquête. Il s'agit évidemment d'un élément essentiel du droit d'enquête parlementaire. Pendant un temps donné, le Parlement utilise son droit d'enquête pour examiner à la loupe une problématique particulière. Une fois que le Parlement a pris connaissance de la problématique concernée, il procède à une analyse et formule des recommandations. Ceci, dans le but d'éviter des problèmes similaires à l'avenir. Il semble donc essentiel que les recommandations formulées soient suivies d'effets" (traduction libre), in A. KENTANE, *Invloed van de parlementaire onderzoekscommissies op het strafrechtelijk beleid*, UGent, 2020.

travaux de la Commission de suivi ont abouti à des tableaux de suivi de l'état d'avancement des recommandations, complétés par le gouvernement en 2018.

1.2.2. Les Commissions de la Justice et de l'Intérieur de la Chambre reprennent le flambeau

Page | 5

En 2020, le groupe CDH a demandé la mise en place d'une Commission de suivi afin de prolonger le suivi de l'exécution des recommandations.⁹ Après avoir analysé cette demande, la Conférence des présidents (Chambre) a décidé le 2 décembre 2020 de confier cette tâche aux Commissions permanentes compétentes (Intérieur et Justice). A cet effet, le gouvernement a été invité par la présidente de la Chambre à remettre un bilan de l'exécution des recommandations.¹⁰

En mars 2021, les Commissions Intérieur et Justice ont tenu des réunions communes pour permettre aux ministres de faire un état des lieux commun de la mise en œuvre des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire.¹¹ Les discussions se sont basées sur des documents remis par les ministres.

En 2022, les ministres se sont prêtés au même exercice, toujours sur la base d'un rapportage écrit. Les Commissions Intérieur et Justice se sont néanmoins cette fois réunies séparément.¹² Les documents remis en 2022 par les ministres de l'Intérieur et de la Justice¹³ dressent l'état d'avancement de chaque recommandation, et précisent pour celles qui n'ont pas encore été exécutées si elles sont programmées ou non. Le ministre de la Justice liste ainsi 50 recommandations pour la VSSE, dont 18 seraient finalisés, 20 en cours, 1 programmée et 11 non programmées.¹⁴

Il est important de noter que la Commission Défense n'a pas été impliquée ni en 2021 ni en 2022 dans cet exercice. Le président de la Commission Défense a fait savoir que celle-ci n'avait pas tenu de réunion spécifique consacrée au suivi des recommandations.¹⁵

En Commission Intérieur du 21 juin 2022, plusieurs députés (Ecolo-Groen, NVA) ont signalé la difficulté de se prononcer sur la (non-)réalisation de certaines recommandations et ont suggéré que le Gouvernement prenne la décision de consolider les résultats pour clore l'exercice de suivi. Le président de la Commission n'a pas rejoint cet avis estimant qu'un certain nombre de sujets devaient continuer à faire l'objet d'un suivi parlementaire spécifique.

Enfin, dans son 'rapport de synthèse' (voir infra), le ministre de la Justice avait proposé, « *afin de maintenir une vue d'ensemble et de mieux coordonner les efforts* » que « *le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité (CCRS), créé dans le giron du Conseil national de sécurité, assure le suivi. Il appartient ensuite au CCRS de mettre un tableau de bord à la disposition du CNS, du CSRS et, si nécessaire, du Parlement* ». ¹⁶

⁹ Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, 16 novembre 2020.

¹⁰ Courrier de la Présidente de la Chambre adressé au Premier ministre, 4 décembre 2020.

¹¹ Réunion commune de la Commission Justice et de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, 19 mars 2021, CRIV 55 COM 418 ; Réunion commune de la Commission Justice et de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, 23 mars 2021, CRIV 55 COM 422.

¹² Commission de l'Intérieur, 25 mai 2022 ; Commission de la Justice, 3 juin 2022, CRIV 55 COM 806 ; Commission de l'Intérieur, 21 juin 2022, CRIV 55 COM 824.

¹³ Le document remis par le ministre de la Justice s'intitule « Team Justice, Rapport de synthèse. État des lieux en date du 01/03/2022 Recommandations Justice - Commission d'enquête parlementaire Attentats Bruxelles 22 mars 2016, 80 p ». Il a été remis à la Chambre des représentants le 18 mars 2022.

¹⁴ Pour l'OCAM, le ministre liste 8 recommandations, dont 4 qui seraient finalisées et 4 en cours.

¹⁵ Lettre du président de la Commission, Peter BUYSROGGE, au Comité permanent R, datée du 21 juin 2022. Il est toutefois noté en marge que le ministre de la Défense et le chef du SGRS ont présenté le Plan directeur 2022 du SGRS lors d'une séance à huis clos le 30 mars 2022.

¹⁶ Team Justice, *Rapport de synthèse. État des lieux en date du 01/03/2022 Recommandations Justice - Commission d'enquête parlementaire Attentats Bruxelles 22 mars 2016*, s.d., 3.

1.2.3. Une nouvelle mission de contrôle pour le Comité ?

La Commission de suivi y a également vu un rôle pour le Comité permanent R et a proposé d'orienter les travaux comme suit : « *La Commission devrait confier au Comité permanent R la mission d'effectuer un travail supplémentaire de surveillance des services en examinant de plus près les recommandations non encore exécutées en matière d'échange de données et de renseignement* » (nous soulignons).¹⁷

Page | 6

Et plus loin : « *La Commission demande au Comité permanent R de lui fournir [...] une liste actualisée de l'état d'avancement des recommandations concernant les services de renseignement et en particulier les banques de données et les échanges d'informations, ainsi qu'une analyse de l'état des lieux des services de renseignement et des pistes d'amélioration pour un meilleur fonctionnement des services* ». ¹⁸

1.3. ÉTENDUE DE L'ENQUÊTE

Dans la perspective du début du procès d'assises (*supra*), la Commission de suivi a explicitement mis l'accent sur l'évaluation des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire Attentats. Malgré des chevauchements évidents entre ces recommandations et celles formulées par le Comité dans le cadre d'enquêtes de contrôle récentes (par exemple, suite à l'enquête de contrôle sur Jürgen Conings¹⁹), l'évaluation de ces dernières ne fait pas l'objet du présent rapport.

En ce qui concerne les recommandations de la Commission d'enquête parlementaire Attentats, l'accent est naturellement mis sur les recommandations du troisième volet, à savoir celui relatif à l'Architecture de la sécurité. Pour une bonne compréhension, le présent rapport d'enquête doit donc être lu conjointement avec le rapport intermédiaire « Architecture de la Sécurité ». ²⁰

La présente enquête concerne à la fois la Sûreté de l'État (VSSE) et le Service des renseignements généraux et de la sécurité (SGRS). Bien que de nombreuses recommandations aient été formulées dans le contexte de la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme, et donc vis-à-vis de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM), le Comité n'a pas été explicitement mandaté pour l'analyse de leur mise en œuvre. La mise en œuvre des recommandations relatives à l'OCAM pourrait éventuellement faire l'objet d'une enquête de contrôle conjointe ultérieure (Comités permanents R et P).

Le ministre de la Justice, sur la base des informations fournies par la VSSE, a déjà formulé un aperçu de l'état de la mise en œuvre des recommandations.²¹ Compte tenu du délai assez limité pour réaliser la présente enquête (qui a, en plus, été programmée en juillet-août), le Comité a décidé de ne pas répéter cet exercice. Cependant, il a été jugé utile d'une part (a) de soumettre les réponses du ministre de la Justice à une lecture critique (minimale) et d'autre part (b) de se concentrer sur les recommandations (qui ne sont pas encore) mises en œuvre (plus spécifiquement, les recommandations indiquées comme "en cours" et "non programmées"). Ce faisant, comme le demande la Commission de suivi, l'accent sera mis notamment sur « *les banques de données et les échanges d'informations* ».

A la différence de la VSSE, cet exercice n'avait pas encore été fait par le SGRS, ni par extension par le ministre de la Défense. En vue de son évaluation, le Comité a demandé début juillet au SGRS de procéder à pareil exercice dans les meilleurs délais.

¹⁷ Doc. Parl. Chambre, 2021-22, 55K2745/001 (projet)., p. 10

¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, 54 et suivantes ("Enquête sur la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la défense : l'affaire Jürgen Conings").

²⁰ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, n° 54-1752/008, 15 juin 2017.

²¹ Team Justice, *Rapport de synthèse. État des lieux en date du 01/03/2022 Recommandations Justice - Commission d'enquête parlementaire Attentats Bruxelles 22 mars 2016*, 80 p.

En guise de conclusion générale, l'impact des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire sur le fonctionnement des deux services de renseignement sera analysé. Il sera également indiqué, parmi les recommandations n'ayant pas encore été mises en œuvre, celles qui, de l'avis du Comité, méritent d'être réalisées en priorité.

1.4. NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Page | 7

1.4.1. En ce qui concerne l' "évaluation" des recommandations

Une recommandation est réputée être formulée selon le principe "SMART" (Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste et Temporel). Une recommandation formulée selon la méthode SMART débouche sur un plan d'action clair et réalisable qui bénéficie d'une adhésion suffisante. Cette méthode permet également de déterminer si, à une date convenue, l'objectif a effectivement été atteint, car il est mesurable. A l'inverse, il semble par exemple difficile d'évaluer si la position d'information des deux services de renseignement s'est renforcée. Cela nécessiterait la mise en place d'un suivi permanent, à partir d'une mesure de référence et de recherches sur le terrain, ce qui n'a pas pu être réalisé vu le calendrier strict des travaux à réaliser par le Comité.²² Évaluer si cette recommandation a ou non été réalisée avec satisfaction est donc un exercice sujet à discussion.

En outre, certaines recommandations semblent redondantes ou apparaissent plusieurs fois (par exemple, la recommandation de détacher un officier de liaison auprès du bureau SIRENE de la police fédérale). D'autres, en revanche, sont dépassées (par exemple, « *Amélioration de l'organisation de Vigilant Guardian* »²³) ou ne sont pas destinées aux services de renseignement (telle que la « *Modification du Code d'Instruction criminelle* »).

1.4.2. Concernant le calendrier

Un calendrier serré a été imposé pour la réalisation de cette enquête de contrôle : les résultats de l'étude étaient attendus par la Commission de suivi avant la fin du mois de septembre 2022.

Immédiatement après l'attribution de la mission, une lettre a été envoyée le 15 juin 2022 aux présidents des Commissions de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense afin de demander les documents pertinents. La rédaction d'un aperçu (bilingue) de toutes les recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire concernant le volet "Architecture de la Sécurité" a été entamée, de même que l'étude des dossiers : collecte exhaustive des sources ouvertes (presse, débats parlementaires, documents politiques pertinents et autres types de documents), ainsi que les conclusions et recommandations pertinentes issues des enquêtes de contrôle et des analyses (juridiques) effectuées récemment par le Comité.²⁴

Au 1er juillet, un courrier a été adressé au chef du SGRS pour demander un rapport d'avancement sur la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire. La date limite pour fournir les informations a été fixée au 31 juillet 2022. Dans un courriel du 15 juillet, en raison de l'absence des personnes concernées, il a été demandé de reculer la *deadline* au début du mois d'octobre. Après discussion téléphonique, un courriel daté du 27 juillet indiquait que les apports pouvaient être attendus pour le 10 août 2022. Dans un courriel du 3 août 2022, le SGRS a demandé des précisions sur la terminologie à utiliser (en cours, finalisé, programmé ou non programmé). Après avoir insisté, le Comité a reçu la réponse du SGRS le 10 août 2022.²⁵

²² Pour certains thèmes, il est cependant possible de fournir une évaluation dans le délai fixé, étant donné qu'ils concernent des éléments qui ont été examinés lors de précédentes enquêtes de contrôle.

²³ L'opération Vigilant Guardian (OVG) a pris fin le 1er septembre 2021.

²⁴ Par exemple, "Avis sur la création d'une Banque-carrefour de la Sécurité".

²⁵ Courriel du Chef du SGRS envoyé au Comité permanent R en date du 10 août 2022 ('État d'avancement des recommandations formulées par la Commission Parlementaire Attentats Bruxelles 22 Mars 2016').

Concernant la VSSE, une note a été envoyée le 15 juillet avec des questions supplémentaires et une date limite fixée au 31 juillet pour y apporter les réponses. Le 29 juillet 2022, la VSSE a signalé que le délai n'allait pas pouvoir être respecté. Le 5 août 2022, le Comité a réceptionné les réponses.²⁶ La proposition de VSSE d'expliquer oralement certaines réponses n'a pas pu être retenue – faute de temps – par le Comité.

1.4.3. Évaluation de la mise en œuvre (ou du degré de mise en œuvre) des recommandations

Pour indiquer l'état d'avancement de la réalisation des recommandations, le ministre de la Justice a utilisé quatre options auxquelles le Comité a attribué un code couleur, à savoir (a) finalisé (vert), (b) en cours (jaune), (c) programmé (bleu) et enfin (d) non programmé (rouge).

Code VSSE/SGRS	
	Finalisé
	En cours
	Programmée
	Non programmée

Pour la VSSE, 50 recommandations ont été retenues dont certaines sont communes au SGRS, tandis que d'autres s'adressent uniquement à la VSSE. Le Comité a procédé à une répartition similaire en ce qui concerne les recommandations destinées au renseignement militaire. Ces dernières sont au nombre de 43.

Afin d'apporter une certaine structure, le Comité a rassemblé les recommandations en groupes thématiques.

Les réponses du ministre de la Justice ont été étudiées, puis elles ont été soumises à la VSSE avec des questions supplémentaires. Ces réponses ont été intégrées dans le rapport final.

²⁶ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

2. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

La Commission d'enquête a passé au crible tous les aspects de l'architecture belge de la sécurité. Les grands axes des recommandations étaient²⁷:

- Les différents services publics et de sécurité fonctionnaient encore trop en parallèle. Ils doivent former un appareil de sécurité aux rouages bien huilés dont chacune des pièces remplit une fonction clairement définie ;
- Les informations pertinentes doivent circuler rapidement d'un niveau de pouvoir à l'autre, d'un service public à l'autre. Cette circulation rapide de l'information doit également être effective entre les services belges et leurs homologues internationaux. Cela doit permettre aux services de sécurité de détecter de façon précoce les terroristes potentiels, de se concerter rapidement et de fixer des priorités de façon flexible ;
- La radicalisation et le terrorisme doivent faire l'objet d'une approche intégrale. La répression et les poursuites sont certes cruciales, mais il convient également d'accorder une attention suffisante à l'action proactive et à la prévention ;
- Divers organes de sécurité ont besoin de plus de moyens et d'effectifs. À certains niveaux de l'appareil de sécurité, il est indiqué d'accroître l'échelle et d'intensifier la collaboration, car l'émission géographique et opérationnel sont des facteurs de risque pour son bon fonctionnement ;
- Il convient d'intensifier la coopération européenne et internationale. La Belgique escompte une modification des traités européens qui permettrait la création d'un service de renseignement européen. Dans l'intervalle, la Belgique peut intensifier sa coopération avec les États membres partageant son point de vue au sein du Counter Terrorism Group d'Europol ;
- Il convient d'endiguer la multiplication des réglementations et procédures (internationales et nationales), car elle risque d'aggraver l'incohérence des politiques menées ;
- Les autorités doivent veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme et la radicalisation ne vident en aucun cas de leur substance les valeurs fondant notre démocratie.

Les recommandations spécifiquement adressées à la Sûreté de l'État et au Service général du renseignement et de sécurité sont compilées ci-dessous. Dans la mesure du possible, elles ont été présentées de manière thématique dans l'un des groupes suivants :

- La position d'information des services de renseignement ;
- Les synergies entre la VSSE et le SGRS ;
- La dimension internationale du renseignement ;
- La gestion et la circulation des informations ;
- Les Joint Intelligence et Joint Decision Centres ;
- La gestion des ressources humaines.

Le rapport vise à interpréter les progrès réalisés dans la mise en œuvre de chaque recommandation, ainsi qu'à fournir des commentaires et à refléter les points d'attention pour l'avenir.

²⁷ La Chambre des représentants, *Commission d'enquête attentats terroristes, 22 mars 2016, Résumé des travaux et recommandations*, 38-39.

2.1. RECOMMANDATIONS AUSSI BIEN POUR LA VSSE QUE POUR LE SGRS

2.1.1. La position d'information des services de renseignement

Titres	# ²⁸	Intitulé des recommandations
2.1.1.1.	VSSE	Améliorer la position d'information des services de renseignement et de sécurité
	SGRS	
	VSSE	Elaborer un concept de <i>real time intelligence</i>
	SGRS	
	VSSE	Améliorer la qualité des analyses stratégiques et élaborer une méthodologie en concertation avec l'OCAM
	SGRS	
2.1.1.2.	VSSE	Mieux exploiter les médias sociaux
	SGRS	
2.1.1.3.	VSSE	Elaborer conjointement (Police, services de renseignement et de sécurité, OCAM) une proposition de procédure de suppression adéquate de contenu internet sur la base d'une coopération avec les fournisseurs de services internet
	SGRS	

2.1.1.1.
« Améliorer la position d'information des services de renseignement et de sécurité »
« Elaborer un concept de <i>real time intelligence</i> »²⁹
« Améliorer la qualité des analyses stratégiques et élaborer une méthodologie en concertation avec l'OCAM³⁰ »

L'enquête de contrôle réalisée en 2016 par le Comité permanent R sur la position d'information des deux services de renseignement belges avant les attentats de Zaventem et Maelbeek avait mis en exergue qu'en dépit des nombreux efforts consentis, la position d'information des deux services était trop faible. Le Comité permanent R constatait que la VSSE avait utilisé les moyens disponibles (HUMINT, SOCMINT, MRD) et avait adapté son fonctionnement dans les mois qui ont précédé les attentats mais que peu d'informations utiles en avaient découlé. Quant au SGRS, l'enquête a démontré que le service avait tenté d'activer ses sources HUMINT et SIGINT après les attentats de Paris afin d'en savoir plus sur ses auteurs et qu'il avait livré certains résultats en termes de compréhension du fonctionnement de l'Etat islamique et de l'interconnectivité entre *targets*. Cela n'avait cependant pas permis de fournir des informations pertinentes concernant une menace

²⁸ Pour une explication des codes couleur, il est renvoyé au point 1.4.2 de l'introduction.

²⁹ Le Comité n'a pas trouvé de définition de ce concept dans les travaux de la Commission d'enquête parlementaire. Het is voor het Comité dus niet duidelijk wat met dit begrip en bij uitbreiding deze aanbeveling wordt bedoeld. De definities zijn legio. "*Real-time intelligence is a discipline that provides relevant information based on processing data received in real-time. Real-time intelligence is time-sensitive information that is essential when decisions are made and corresponding actions are taken quickly to avoid undesirable outcomes (threats), or to take advantage of fleeting opportunities to achieve undesirable outcomes*" (www.complexevents.com).

³⁰ Rappelons que le Comité permanent R n'a pas été explicitement mandaté pour réaliser une enquête de contrôle sur le suivi des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire par l'OCAM. Une telle enquête devrait s'effectuer conjointement avec le Comité permanent P.

concrète en Belgique. Le SGRS n'avait utilisé que de manière très limitée ses propres moyens de collecte et disposait dès lors d'une mauvaise position d'information.³¹

S'appuyant sur les conclusions de cette enquête de contrôle, la Commission d'enquête avait identifié cinq facteurs principaux expliquant la faiblesse de la position d'information de la VSSE et du SGRS :

- Le recours aux sources humaines (HUMINT) très difficile dans la communauté islamiste radicale, et avec des moyens financiers limités mis à la disposition des services pour rétribuer des informateurs ;
- La compétence limitée pour collecter sous couverture des informations sur et dans un milieu terroriste ³² ;
- L'impossibilité à l'époque de mettre en œuvre des méthodes de recueil de données spécifiques et exceptionnelles à l'étranger ³³ ;
- Des capacités techniques limitées pour recueillir des renseignements par l'interception des signaux électroniques. La Commission d'enquête constatait que seul le SGRS disposait de capacités en matière de Signal Intelligence (SIGINT), et que ce service apportait certes son soutien à la VSSE dans ce domaine mais que cet appui n'allait pas suffisamment de pair avec le traitement et l'analyse effectifs des données interceptées ;
- Une culture d'échange d'informations avec les services de police trop peu développée ayant empêché d'aboutir à une position d'information commune du terrorisme islamiste.

Page | 11

La Commission d'enquête avait par conséquent formulé plusieurs recommandations visant à renforcer la position d'information des services. Elle relevait notamment l'importance du développement HUMINT et l'optimisation de l'accès aux canaux de communication des terroristes potentiels. Elle insistait également sur le fait que la position d'information des services ne pouvait se limiter aux informations opérationnelles concernant les faits, les personnes et les groupements et que les services se devaient à l'avenir de réaliser des analyses stratégiques approfondies des menaces imminentes permettant la production de renseignements prédictifs.³⁴

Les initiatives prises par les services afin d'améliorer leur position d'information

Evaluer si (et le cas échéant, dans quelle mesure) la position d'information des services de renseignement s'est renforcée depuis est un exercice particulièrement difficile tant il y a de facteurs à prendre en compte dans l'évaluation. Il est néanmoins possible de conclure que les services ont entrepris plusieurs initiatives visant à renforcer leur position d'information :

- Augmentation des effectifs généraux et des budgets ICT

La VSSE souligne que l'augmentation de ses effectifs ira de pair avec une croissance des capacités de collecte et d'analyse, et donc un renforcement de la position d'information du service. De même,

³¹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2016*, (II.3. La position d'information des deux services de renseignement avant les attentats de Zaventem et de Maelbeek', 50).

³² Comme le soulignait déjà la Commission d'enquête parlementaire, les modifications apportées à la L.R&S par la loi du 30 mars 2017 ont répondu à cette difficulté en dissociant le recours à une fausse identité, une identité fictive ou qualité fictive (art.13/3 L.R&S) et la création d'une personne morale (art.13/4 L.R&S).

³³ Ici aussi, la loi du 30 mars 2017 modifiant la L.R&S avait remédié à cette situation en offrant la possibilité au SGRS de mettre en œuvre des MRD à l'étranger, et à la VSSE de mettre en œuvre des MRD à partir de la Belgique.

³⁴ *Doc. Parl. Chambre, 2016-2017, n°54K1752/008, 306-307.*

l'augmentation du budget ICT rendra possible le développement d'outils permettant de croiser davantage d'informations disponibles dans les bases de données.^{35 36}

Du côté du SGRS, des investissements généraux budgétaires (le plan STAR, *infra*) ont également été annoncés par la ministre de la Défense en janvier 2022.³⁷

Page | 12

- De nouvelles possibilités d'actions en matière d'infiltration et de commission d'infractions³⁸

Les services relèvent que les nouvelles possibilités légales en matière d'infiltration et de commission d'infractions par les agents et les sources introduites dans la L.R&S par la loi du 14 juillet 2022 contribueront également à renforcer la position d'information des deux services.³⁹ Concernant la commission d'infractions par une source, on peut lire dans l'exposé des motifs qu'« *en matière de terrorisme notamment, les sources humaines revêtent une importance capitale pour avoir une bonne position d'information. Or, pour asseoir sa crédibilité, la source doit parfois pouvoir commettre certaines infractions mineures mais qui pourront lui donner accès à des informations cruciales pour la détection de la menace* ».⁴⁰

- Le projet d'amélioration *Business Process Re-engineering* (BPR) et la nouvelle structure au sein du SGRS

Mis à part les investissements budgétaires et les modifications apportées à L.R&S, le SGRS met en exergue la restructuration opérée en interne pour témoigner des efforts consentis afin de renforcer sa position d'information. Le service rappelle avoir lancé en 2018 son projet d'amélioration *Business Process Re-engineering* (BPR) visant à restructurer l'organisation et modifier le style de management ainsi que la culture d'organisation. Le BPR a consisté à repenser en profondeur les processus et les structures organisationnelles sur base de quatre objectifs : Crédibilité, Performance, Priorisation et Efficience.

Dans le cadre de son enquête de contrôle relative à Jürgen Conings, le Comité avait, concernant la nouvelle structure mise en place, posé le constat suivant : « *la structure a été mise en place en pleine crise sanitaire [plus précisément en janvier 2020] et doit encore être développée. Les procédures opérationnelles doivent encore être précisées et affinées, selon l'Inspecteur général. Dans le cadre de l'affaire Conings, le Comité doit toutefois constater que les problèmes du passé ne sont toujours pas résolus. L'enquête a montré que ce sont essentiellement les collaborateurs des 'échelons hiérarchiques inférieurs' du SGRS qui perçoivent la structure actuelle du service comme complexe et peu claire. Il s'avère que le flou règne en ce qui concerne les compétences et ce qui doit être communiqué à qui.* ».⁴¹

³⁵ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 34 de la VSSE.

³⁶ Pour plus de détails, voir point 2.1.6. 'La gestion des ressources humaines'.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Pour plus de détails, voir point 2.2.1. 'Les possibilités d'action de la VSSE'.

³⁹ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016' ; Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 34 de la VSSE.

⁴⁰ *Doc. parl.*, Chambre 2021-2022, Doc 55 2706/001, 32 (Exposé des motifs sur le projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité).

⁴¹ COMITE PERMANENT R, 'Enquête de contrôle concernant, d'une part, la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense par les deux services de renseignement, et d'autre part, leur collaboration portant notamment sur l'échange d'informations avec leurs partenaires, y compris avec la Défense', 26, consultable sur le site internet du Comité.

⁴² Le SGRS indique que la nouvelle structure est toujours en phase d'adaptation et de consolidation conformément au plan d'action à implémenter par la *Transition Team* mise en place suite à l'affaire Jürgen Conings.⁴³

Au regard des problèmes rencontrés par le passé et des constats faits par le Comité à l'issue de son enquête de contrôle relative à Jürgen Conings, le SGRS devra procéder à une évaluation interne afin de déterminer si la nouvelle structure telle qu'adaptée par la *Transition team* répond aux objectifs fixés et contribue effectivement au renforcement de la position d'information du service.

En outre, le Comité fait également remarquer qu'il est plutôt étrange que, concernant l'amélioration de sa position en matière d'information, le SGRS ne fait pas plutôt référence aux développements dans le cadre de la plateforme commune Terro, ou même aux efforts supplémentaires consentis sur le plan de la *Signals intelligence* (SIGINT).

- Un nouveau 'modèle investigatif' et les analyses stratégiques à la VSSE

Conformément à son plan d'action 2021-2024, la VSSE développe actuellement un nouveau 'modèle investigatif' qui sera d'application à partir de mars 2023 pour l'ensemble des menaces pour lesquelles la VSSE est compétente. Ce modèle se base sur un traitement immédiat des nouveaux *leads*⁴⁴ dans une REDDbox (*Read-Evaluate-Develop-Decide* box). « *Le lead est évalué immédiatement sur la base de certains critères et si les critères enregistrent un score élevé, le lead en question fait l'objet d'un traitement plus rapide et plus approfondi* »⁴⁵, ce qui aux yeux du service concrétise une certaine forme de *real time intelligence*. Pour accompagner la mise en place de ce modèle, un programme a été lancé sur la base duquel différentes décisions ont déjà été prises en interne telles que l'adoption d'un nouvel organigramme pour la VSSE et une première estimation des effectifs à affecter aux différents nouveaux profils de fonctions à l'horizon 2025 et pour l'entrée en vigueur du modèle investigatif en mars 2023.

Le modèle investigatif se basant sur une spécialisation des métiers, des profils de fonctions ont été élaborés pour correspondre aux différents métiers exercés en interne. Dans ce contexte, une spécialisation centrée sur l'analyse stratégique a été prévue, l'objectif étant de « *spécialiser des collaborateurs afin de permettre à ceux-ci de développer une expertise pointue par exemple sur des mouvements ou des phénomènes. Cette expertise permettra d'une part de soutenir le travail des « Desk Officers » ou des « Front Officers », d'autre part leurs analyses auront également l'objectif de supporter la détermination de la politique globale du service. Finalement la qualité de la production des analystes stratégiques permettra aussi de mieux soutenir les procédures décisionnelles des partenaires* ».⁴⁶

La VSSE ambitionne également de mettre en place une section 'Analyse stratégique' et suit à cet effet un plan d'action défini : « *En 2021, un groupe de travail a été mis en place au sein de la VSSE pour étudier la création d'un service d'analyse stratégique à part entière. Ce groupe de travail a établi des contacts avec des services partenaires tels que l'OCAM et le SGRS, avec plusieurs partenaires internationaux et avec l'INTCEN, le Centre d'analyse du Service européen d'action extérieure. Toutes les idées et bonnes pratiques qui ont émergé de ces contacts ont été rassemblées et, en juin 2022, un*

⁴² Un aperçu de la structure est repris dans le rapport de l'enquête de contrôle relative à Jürgen Conings, 26 (voir *supra*).

⁴³ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

⁴⁴ Un *lead* renvoie à une information relative à une menace.

⁴⁵ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 43 de la VSSE.

⁴⁶ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

test a été lancé au sein de la VSSE autour d'un nombre limité de projets pour tester le cadre théorique en pratique. L'intention est d'évaluer ce test au cours du second semestre de cette année, de l'adapter si nécessaire, afin de pouvoir lancer un département d'analyse stratégique à part entière en 2023 » (traduction libre).⁴⁷

Une attention particulière devra être accordée à la mise en place de cette nouvelle approche qui constitue une évolution dans la manière de travailler et ne parait, à ce stade, pas avoir convaincu l'ensemble du personnel. S'il est trop tôt pour en faire l'évaluation, le Comité ne manquera pas de suivre son implémentation à l'avenir afin de déterminer si cette nouvelle approche livre les résultats escomptés, et dans le cas contraire, si le service y apporte en temps voulu les ajustements nécessaires.

Page | 14

- Un renforcement des analyses stratégiques au SGRS

Le SGRS précise qu'« *au sein du SGRS, l'analyse stratégique allant au-delà du niveau opérationnel est de mise depuis longtemps. Son importance sera structurellement renforcée encore en 2022 par la mise en place d'une cellule Integrated Strategy Threat Analysis, chargée de voir globalement plus loin et plus large que la perspective opérationnelle* ».⁴⁸

Cette cellule 'Integrated Strategic Threat Analysis' mérite une attention particulière du Comité dans un avenir proche. Il s'agit pour l'heure d'un concept théorique qui devra démontrer dans la pratique s'il œuvre effectivement au renforcement de la position d'information du service.

Evaluation par le Comité

Force est de constater que les deux services ont entrepris une série d'initiatives et de projets visant (notamment) à renforcer leur position d'information. Les deux services bénéficieront à terme d'un renforcement de leur personnel et de leur budget, ce qui *a fortiori* accroîtra leur capacité de collecte et d'analyse. Quant aux modifications apportées à la L.R&S par la loi du 14 juillet 2022, elles augmenteront les possibilités d'action des services pour la collecte d'information (par les agents ainsi que les sources). Par ailleurs, la VSSE a entrepris une série de chantiers importants qui ont pour ambition de permettre au service de pouvoir traiter plus rapidement certaines informations et produire des analyses stratégiques qui devront soutenir les agents dans le traitement des *leads* mais aussi permettre de développer des analyses proactives. Une attention particulière devra être accordée à la mise en place de cette nouvelle approche qui constitue une évolution dans la manière de travailler. S'il est trop tôt pour en faire l'évaluation, le Comité ne manquera pas de suivre son implémentation à l'avenir afin de déterminer si cette nouvelle approche livre les résultats escomptés, et dans le cas contraire, si le service y apporte en temps voulu les ajustements nécessaires.

Le SGRS déclare également avoir engagé plusieurs projets pour renforcer sa position d'information. Les objectifs et étapes de ceux-ci demeurent néanmoins plus flous au regard des informations mises en possession du Comité. **Le Comité invite le SGRS à procéder, dans les six mois à compter de la réception du présent rapport, à une évaluation interne afin de déterminer si la nouvelle structure interne mise en place en janvier 2020 et telle qu'adaptée par la *Transition team* répond aux objectifs fixés et contribue effectivement au renforcement de la position d'information du service.** Par ailleurs, une attention particulière du Comité sera accordée dans un avenir proche à la cellule 'Integrated Strategic Threat Analysis'. Il s'agit pour l'heure d'un concept théorique qui devra démontrer dans la pratique s'il œuvre effectivement au renforcement de la position d'information du service.

En ce qui concerne les analyses stratégiques, à la lumière des informations partagées avec le Comité, celui-ci regrette l'absence de vision commune entre les deux services sur la manière dont les analyses stratégiques approfondies des menaces terroristes imminentes sont réalisées avec pour

⁴⁷ *Ibidem*. Ce point peut faire l'objet d'un suivi supplémentaire par le Comité permanent R.

⁴⁸ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

objectif de générer des renseignements prédictifs. La Commission d'enquête recommandait à cet égard aux services d'« *élaborer une méthodologie adéquate, sous les auspices du Conseil national de sécurité et en concertation avec l'OCAM, méthodologie pour laquelle une approche multidisciplinaire est requise. Il va de soi qu'il faut éviter les doubles emplois et qu'il faut dès lors prévoir une répartition des tâches claire et contraignante entre les services de renseignement et l'OCAM* ». ⁴⁹ Certes, les deux services déclarent mener des projets en interne pour pouvoir à l'avenir développer en leur sein une capacité d'analyse stratégique. Ils se reconnaissent mutuellement comme des partenaires dans le développement de leurs analyses stratégiques mais rien ne permet d'indiquer qu'ils ambitionnent d'élaborer une méthodologie commune comme le recommandait la Commission d'enquête. Le SGRS déclare au contraire que l'exécution de cette recommandation n'est pas programmée, et qu'il n'existe pas de méthodologie globale quant à l'élaboration des analyses stratégiques au niveau de services de renseignement. Les deux services semblent néanmoins conscients qu'il est nécessaire de disposer d'une vision commune. La VSSE déclare en effet que le SGRS est un partenaire primaire qui sera, avec notamment l'OCAM et le SPF Affaires étrangères, un allié pour développer tant les produits que les processus de ces analyses stratégiques. Elle ajoute « *Tous les produits créés dans le cadre de la coopération portent le logo des deux services [SGRS et VSSE] et doivent donc également être développés dans le cadre d'une vision commune de l'analyse stratégique* » ⁵⁰ (traduction libre). De son côté, le SGRS déclare « *L'analyse stratégique, sans faire l'objet d'une synergie en tant que telle avec la VSSE, est un des éléments constitutifs des synergies contre-terrorisme et contre-extrémisme ainsi que contre-espionnage et contre-ingérence* ». ⁵¹ **Le Comité permanent R invite instamment les deux ministres compétents à prendre les mesures nécessaires dans un délai de six mois à compter de la réception de ce rapport afin de veiller au développement d'une vision commune quant aux analyses stratégiques sur les menaces qui relèvent de leurs compétences partagées afin d'éviter des doubles emplois, et d'associer l'OCAM à cet exercice** ⁵².

Enfin, en plus des initiatives discutées ci-dessus, d'autres projets menés par les services et dont certains sont abordés plus loin dans cette section tendront au renforcement de leur position d'information. Néanmoins, le Comité identifie également dans la suite de ce document un certain nombre de risques pour la position d'information des services (notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines).

⁴⁹ Doc. Parl. Chambre, 2016-2017, n°54K1752/008, 307.

⁵⁰ Courriel de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

⁵¹ Le SGRS fait néanmoins référence à un cours d'analyse enseigné à la Belgian Intelligence Academy (BIA) qui contient un volet sur le renseignement prédictif auquel tant des membres du SGRS que de la VSSE ont participé. Ce cours serait relancé dans le cadre du PSNR 2 après l'adaptation de certains modules (Courriel du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016').

⁵² En ce sens, voir la recommandation du Comité dans son *Rapport d'activités 2021*, 223 ('Une méthodologie uniforme en matière d'évaluation de la menace dans le domaine du renseignement') basée sur ses observations dans le contexte des enquêtes de contrôle de l'extrême droite, ou encore, des Frères musulmans.

2.1.1.2.

« Mieux exploiter les médias sociaux »

« Il faut professionnaliser de manière coordonnée l'exploitation des médias sociaux dans tous les services (infra V., VI. et VIII.). Pour éviter tout double emploi, la Commission d'enquête plaide en faveur de davantage de complémentarité dans le cadre de l'exploitation des informations diffusées par les médias sociaux. »

En préambule, il est utile de rappeler que le Comité permanent R s'est déjà à plusieurs reprises intéressé à l'exploitation des médias sociaux par les services. En 2020, il constatait que la surveillance des médias sociaux par les services de renseignement restait fort laborieuse et déclarait « *Les services disposent actuellement de trop peu d'outils automatisés permettant d'adopter une approche plus efficace. Le Comité juge nécessaire d'investir dans ce domaine à l'avenir, étant donné l'importance croissante des médias sociaux et alternatifs dans la diffusion de la propagande et de la désinformation visant à influencer l'opinion publique* ». ⁵³ Dans le cadre de l'enquête de contrôle relative aux technologies de l'information et de la communication dans le processus de renseignement au sein de la VSSE, clôturée en 2021, le Comité s'est penché sur le projet Tardis (également appelé Bavak) lancé fin 2016 entre la Police fédérale, la VSSE et le SGRS. « *Ce logiciel, à développer, devait permettre d'automatiser les actions en ligne sur les différents réseaux sociaux, d'extraire les informations (avec une traduction automatique de celles-ci), de les analyser et de les exporter dans un rapport. Au fil du temps, le projet s'est complexifié au vu de plusieurs fonctionnalités qui ont été ajoutées. Ce projet a finalement été abandonné début 2021 par la VSSE après avoir constaté qu'il ne répondait pas aux attentes. En effet, les comptes des réseaux sociaux sur lesquels le logiciel opérait étaient rapidement supprimés car la présence du logiciel était détectée* ». ^{54 55}

Une prise de conscience et de nouveaux investissements

Questionnés sur l'état des lieux de l'exécution de cette recommandation, les deux services reconnaissent l'importance de collecter des informations via les réseaux sociaux. Ils admettent qu'ils n'étaient pas suffisamment outillés et organisés à cet effet auparavant, et indiquent avoir entrepris des démarches pour améliorer leurs savoir-faire en la matière. Dans l'état des lieux de l'exécution des recommandations remis à la Commission de la Justice en mars 2022, le ministre de la Justice déclare que la VSSE a rattrapé son retard et se positionne désormais « *comme un modèle en la matière* ». ⁵⁶ En Commission de la Justice, il précise, en réponse à une question relative aux capacités au sein de la VSSE pour l'exploitation des réseaux sociaux, « *Nous avons déjà augmenté notre capacité. Au moment des attentats, quatre agents y travaillaient. Aujourd'hui, nous en sommes à quinze enquêteurs à plein temps, chargés de recueillir des renseignements, tant par une surveillance passive que par le recours à des agents virtuels* ». ⁵⁷ La VSSE ajoute que la Recherche et le Développement de nouveaux outils SOCMINT performants font partie intégrante du *modus operandi* du service, ainsi que d'avoir des

⁵³ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2020*, 173 ('XII Recommandations').

⁵⁴ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, ('I.13 Les technologies de l'information et de la communication dans le processus de renseignement au sein de la direction cyber du SGRS et au sein de la VSSE').

⁵⁵ Dans l'état des lieux de l'exécution des recommandations élaboré par la Police intégrée en 2022 et partagé par la ministre de l'Intérieur avec la Commission Intérieure, concernant l'état d'exécution de cette recommandation, il est indiqué « *Le Comité de direction de la Police Fédérale a décidé de se retirer du projet OSINT étant donné que la société BAVAK rencontre des problèmes récurrents pour répondre au cahier des charges. Une alternative est recherchée dans le cadre d'i-Police* ».

⁵⁶ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 39 de la VSSE.

⁵⁷ Commission de la Justice, 3 juin 2022, *Compte rendu intégral*, CRIV 55 COM 806, 39.

interactions avec le SGRS en matière d'échanges d'expertise et d'outils SOCMINT.⁵⁸ Enfin, les nouvelles possibilités introduites dans la L.R&S par la loi du 14 juillet 2022 avec l'inscription de la notion d' « agent virtuel » sont présentés comme un nouvel outil 'puissant' pour la collecte d'informations pertinentes sur les réseaux sociaux notamment.⁵⁹

Quant au SGRS, celui-ci explique que dans le passé, la section en charge de SOCMINT (C5) manquait de personnel et de moyens.⁶⁰ Celle-ci veille depuis à une meilleure intégration des moyens disponibles et s'efforce d'acheter de nouveaux outils afin d'exploiter au mieux l'environnement internet et *social media* en constante évolution. Au sein de la section, les cellules SOCMINT et OSINT ont été intégrées afin d'assurer une meilleure collecte d'informations en faveur des clients internes et externes. Après l'abandon du projet BAVAK, une solution intermédiaire à moindres coûts basée sur des outils COTS (commercial-off-the-shelf) a été développée qui à court terme devrait sérieusement améliorer la situation.⁶¹ Le service identifie comme point d'attention la nécessité de disposer d'un appui *IT* spécifique à cette capacité de collecte. La digitalisation et le rapprochement de la section C5 du Cyber Command (et de sa capacité R&D) devraient, selon le service, définitivement pallier ces lacunes⁶². Enfin, le service précise que concernant le personnel, un effort constant est fait au profit de cette section avec une augmentation d'un tiers des opérateurs OSINT/SOCMINT au cours de la dernière année. Rappelons à cet égard que dans le cadre de son enquête sur le suivi opéré par les services de la menace posée par l'extrême droite de janvier 2021, le Comité notait que la cellule SOCMINT ne disposait que de 50% de la capacité prévue. Enfin, le service indique qu'une attention particulière est accordée aux connaissances informatiques et aux langues étrangères.⁶³

Evaluation par le Comité

Tout d'abord, il est interpellant de constater la différence de lecture de l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette recommandation. Alors que la VSSE déclare que cette recommandation est réalisée, le SGRS déclare au contraire qu'elle est non programmée. A la lecture des réponses des services, force est de constater qu'il n'existe actuellement pas d'outil commun pour l'analyse des médias sociaux. La Commission d'enquête recommandait de « professionnaliser de manière coordonnée l'exploitation des médias sociaux dans tous les services ». Pourtant, après l'abandon du projet Tardis (Bavak), les services ont vraisemblablement opté pour la recherche de solutions en interne en matière d'exploitation des médias sociaux. Le Comité regrette que cinq ans après la clôture des travaux de la Commission d'enquête parlementaire les deux services n'aient pu aboutir au développement d'un outil commun.

Au regard des informations partagées par les services, les avancées réalisées par la VSSE paraissent plus importantes qu'au SGRS où une solution intermédiaire a été développée mais dont les résultats

⁵⁸ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

⁵⁹ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 39 de la VSSE.

⁶⁰ Lors de précédentes enquêtes, le Comité avait pu constater que la contribution de la cellule SOCMINT était plutôt faible, et que cette cellule ne travaillait pas selon une approche proactive. COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2020*, 38 ('1.7. Le suivi de l'extrême droite par les services de renseignement belges').

⁶¹ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

⁶² L'organe de collecte C5 sera transféré au Cyber Command fin 2022 afin de garantir une meilleure intégration de ses tâches dans le domaine global du cyber espace.

⁶³ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

doivent encore être, semble-t-il, appréciés par le service. Un renforcement de l'IT en la matière est par ailleurs encore nécessaire et serait prévu.

Le Comité rappelle néanmoins qu'il avait pu encore récemment constater, dans le cadre de son enquête sur le suivi opéré par les services de la menace posée par l'extrême droite, que les services n'exploitaient pas suffisamment les médias sociaux, en particulier le SGRS où la cellule SOCMINT ne disposait que de 50 % de la capacité prévue.⁶⁴

Un examen plus approfondi auprès des deux services est donc requis pour permettre une réelle appréciation des avancées réalisées et projets en cours dans ce domaine.

Enfin, le Comité incite les ministres de la Défense et de la Justice à se positionner sur la possibilité de développer un outil commun à l'avenir. A défaut du développement d'un tel outil, le Comité invite les deux services à intensifier entre eux le partage de connaissances dans ce domaine afin de permettre un échange de bonnes pratiques en matière d'exploitation des réseaux sociaux.

2.1.1.3.

« Elaborer conjointement (Police, services de renseignement et de sécurité, OCAM) une proposition de procédure de suppression adéquate de contenu internet sur la base d'une coopération avec les fournisseurs de services internet »

Alors que la Commission d'enquête parlementaire proposait qu'une procédure de suppression du contenu internet soit élaborée conjointement entre la police, les services de renseignement et de l'OCAM, le ministre de la Justice a précisé en Commission de la Justice que la police a été retenue comme seule responsable de cette action.⁶⁵ Partant, la VSSE indique que cette recommandation n'est pas programmée. Le SGRS indique quant à lui que la recommandation est en cours d'exécution. Les deux services indiquent avoir enregistré des progrès en la matière, s'être accordés sur le moment de l'intervention, mais devoir encore développer une approche structurelle.

Le Règlement européen relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne a entretemps été adopté et est d'application depuis le 7 juin 2022.⁶⁶ Ce règlement permet aux autorités administratives d'imposer aux hébergeurs d'un contenu à caractère terroriste le retrait rapide de celui-ci. La Belgique a désigné le Parquet fédéral comme autorité compétente pour formuler les injonctions de retrait, et en procédure d'urgence, la section DJSOC Terro de la police fédérale.⁶⁷ Questionnée sur la collaboration avec la police fédérale dans cette matière, la VSSE explique « *Au niveau de la police, c'est DJSOC qui a été désigné récemment pour appliquer les décisions [du Parquet fédéral]. La VSSE a des contacts très réguliers et très bon (sic.) tant avec le parquet fédéral qu'avec DJSOC et pourra rapidement transmettre toute information en lien avec ce type de menace.* »⁶⁸

⁶⁴ COMITÉ PERMANENT R, Enquête de contrôle sur la manière dont les services de renseignement assurent actuellement le suivi de la menace posée par l'extrême droite en Belgique, ainsi que le rapport aux autorités, janvier 2021, rapport public consultable sur le site internet du Comité.

⁶⁵ Commission de la Justice, 3 juin 2022, *Compte rendu intégral*, CRIV 55 COM 806, 38.

⁶⁶ Règlement 2021/784 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, J.O. 17 mai 2021, L 172/79.

⁶⁷ Voir 'List of national competent authority (authorities) and contact points' disponible sur le site de la Commission européenne : https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/counter-terrorism-and-radicalisation/terrorist-content-online/list-national-competent-authority-authorities-and-contact-point_en, consulté le 26.08.2022.

⁶⁸ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

Evaluation par le Comité

Le Comité note qu'un Règlement européen est d'application en la matière depuis le 7 juin 2022 et que sur la base de celui-ci, le Parquet fédéral a été désigné autorité compétente pour formuler des injonctions de retrait. **Il ignore si les deux services de renseignement ont intégré les règles qui découlent de ce Règlement dans leurs procédures internes. Dans le cas contraire, il invite les services à y remédier dans les plus brefs délais.** Les explications des services amènent à penser qu'une approche structurelle doit encore être développée sans qu'il apparaisse clairement aux yeux du Comité de ce dont il s'agit.

Page | 19

2.1.2. Les synergies entre la VSSE et le SGRS

Le tout est plus que la somme des parties. L'effet de deux services (la VSSE et le SGRS) ou plus travaillant ensemble est plus important que l'effet produit par chaque service séparément. La Commission d'enquête parlementaire était convaincue de ce principe et a formulé de nombreuses recommandations à l'intention des services (de renseignement) à cet égard.

Titres	# ⁶⁹	Intitulé des recommandations
2.1.2.1.	VSSE	Etablir un Plan stratégique national du Renseignement
	SGRS	
	VSSE	Contribuer au Plan stratégique national du Renseignement et procéder à sa mise en œuvre
	// SGRS	
2.1.2.2.	VSSE	Définition de priorités communes par la VSSE et le SGRS dans un plan stratégique quadriennal et des programmes d'action communs
	SGRS	
2.1.2.3.	VSSE	Modification de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité : Création d'une plateforme commune VSSE et SGRS
	SGRS	
	VSSE	Créer et gérer conjointement une plateforme de services communs
	SGRS	
	VSSE	Protocole des ministres de la Justice et de la Défense concernant une plateforme commune VSSE et SGRS : mise en œuvre de la réglementation
	SGRS	
2.1.2.4.	VSSE	Modification de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité : Formes de gestion commune VSSE et SGRS
	SGRS	
	VSSE	Améliorer la cohésion entre la VSSE et le SGRS et éviter les doubles emplois
	SGRS	
2.1.2.5.	VSSE	Conclure des protocoles d'accord communs entre la VSSE et le SGRS avec d'autres services concernés
	SGRS	

Le renforcement des synergies entre la VSSE et le SGRS devait constituer, aux yeux de la Commission d'enquête parlementaire, un des chantiers prioritaires pour les services de renseignement afin d'améliorer la qualité et l'efficacité du renseignement belge. Ce cluster fût d'ailleurs un de ceux pour lesquels la Commission d'enquête parlementaire proposa le plus de recommandations.

La question d'une fusion pure et simple des deux services de renseignement belge fût discutée en Commission.⁷⁰ En raison des différences existantes entre le renseignement militaire et le renseignement civil, la Commission estimait cependant qu'une intégration des deux services n'était pas souhaitable. Elle soulignait néanmoins l'importance de définir plus rigoureusement la répartition des tâches entre les deux services et insistait sur le besoin de rationalisation des moyens. Le projet de rédaction d'un plan stratégique national du renseignement constituait à ses yeux un pas dans la bonne

⁶⁹ Pour une explication des codes couleur, il est renvoyé au point 1.4.2 de l'introduction.

⁷⁰ Zie : Hand. Kamer 2021-2022, CRIV 55 COM 806, 3 juni 2022, 24.

direction, et indiquait « *Eu égard au Plan stratégique national du renseignement, il est recommandé dans cette optique que ces deux services de renseignement prévoient une série de priorités communes et programmes d'action communs fondés sur ces priorités dans leur plan stratégique quadriennal. En outre, la collaboration [...] doit être ancrée structurellement dans des synergies formelles et contraignantes dans lesquelles l'entraide occupe une place centrale. Dans cette perspective, la Commission d'enquête parlementaire recommande la création d'une plate-forme commune pour les deux services de renseignement. Cela permettrait notamment d'organiser la cogestion, par la VSSE et le SGRS, de leurs capacités dans les domaines de la traduction et de la 'social media intelligence'. La plate-forme pourrait également s'appuyer sur des services administratifs communs, une coordination commune sur le plan stratégique – éventuellement en collaboration avec l'OCAM – et sur le plan de l'analyse de certains phénomènes et l'utilisation coordonnée requise à cet effet des informations. Cela permettrait en outre de garantir la collaboration entre les analystes des deux services de renseignement, sachant que les détachements réciproques de membres du personnel entre le SGRS et la VSSE sont également utiles. La VSSE pourrait en outre représenter les deux services de renseignement dans les Local task forces et le cas échéant dans certaines réunions internationales, – auquel cas il faudrait évidemment veiller à ce que le SGRS soit correctement informé. Compte tenu des missions respectives des deux services de renseignement, le SGRS devrait pour sa part continuer à renforcer son service dans le domaine du SIGINT via une exploitation plus poussée des données (obtenues à la faveur de l'utilisation de méthodes particulières de renseignement ou via l'étranger), préalablement à leur transmission à la VSSE.* »⁷¹

2.1.2.1.
« Etablir un Plan stratégique national du renseignement »
« Contribuer au Plan stratégique national du Renseignement et procéder à sa mise en œuvre »

La Commission d'enquête parlementaire constatait à l'issue de ses travaux qu'un plan stratégique national de renseignement était déjà en cours d'élaboration, en exécution de l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014. Elle indiquait à ce propos « *l'idée est donc de développer, sous la houlette de la VSSE, 'un plan directeur pluriannuel du renseignement' pour les deux services de renseignement. Ce sera également l'occasion d'examiner comment renforcer la coopération entre les deux services, l'objectif de départ étant d'atteindre une complémentarité maximale* ». ⁷² Et insistait sur la « *nécessité de finaliser le plus rapidement possible* » ce plan dès lors qu'« *Un pilotage stratégique commun des deux services de renseignements est en effet une condition nécessaire à l'optimisation de leur organisation et de leur fonctionnement* ». ⁷³

Le plan stratégique national du Renseignement (PSNR) a été finalisé et validé par le CNS le 22 octobre 2018. Il comprend une description des tâches ainsi que des précisions quant à la répartition des tâches. Il inclut également 13 projets concrets en vue de mettre en œuvre la coopération parmi lesquels figurent notamment le renforcement de la coopération :

- en matière de collecte d'informations (HUMINT, SIGINT, OSINT/SOCMINT) ;
- au niveau opérationnel par la création d'équipes mixtes, et particulier la mise en place d'une plateforme Counter-Terrorism (Plateforme CT) ainsi que d'équipes partagées pour les missions de filature ;
- avec les partenaires nationaux et internationaux visant à une rationalisation des moyens ;
- au niveau logistique (traductions, ressources humaines, etc.) ;

⁷¹ Doc. Parl. Chambre, 2016-2017, n°54K1752/008, 304.

⁷² *Ibid.*, 270.

⁷³ *Ibid.*, 303.

- en matière de formations communes.⁷⁴

Les différents projets, dont l'exécution est suivie par le comité de suivi mensuel composé des directions des deux services⁷⁵, sont à des stades d'exécution différents. Certains sont très avancés. Le ministre de la Justice précise « *les moyens destinés à la filature ont été regroupés afin que les deux services disposent d'une capacité puissante* ». ⁷⁶ La plateforme commune CT a également été mise en place et regroupe les moyens des deux services en matière de lutte contre le terrorisme (Voir infra). D'autres projets méritent encore d'être développés. Ainsi, dans le cadre de son enquête de contrôle sur 'la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense : l'Affaire Jürgen Conings', le Comité permanent R avait pu constater que les accords conclus entre les services de renseignement en ce qui concerne le HUMINT⁷⁷ repris dans le PSNR n'étaient pas tous respectés. Dans ses recommandations, il avait par conséquent insisté sur le respect de ces accords.⁷⁸ A la clôture de cette même enquête, le Comité permanent R invitait également le ministre de la Justice et la ministre de la Défense à procéder à l'évaluation du premier PSNR, notamment aux fins de voir renforcer les synergies entre les deux services.^{79 80}

Entretemps, un projet de PSNR 2 (également appelé PSNR2022) est en cours de développement dont « *le premier volet a pour objectif d'intensifier la coopération SGRS-VSSE et le deuxième volet vise à élargir le terrain à d'autres partenaires belges de la communauté du renseignement et de la sécurité* ». ⁸¹ La VSSE détaille « *A la suite du PSNR#1, le SGRS et la VSSE ont ensemble travaillé à une proposition de PSNR2022, laquelle reprend d'une part le prolongement de certains projets du précédent PSNR tel [sic.] que notamment la Plateforme CT ou la collaboration en matière d'HUMINT, mais surtout développe de nouvelles coopérations renforcées. Il s'agira notamment de la mise en place, à côté de l'actuelle plateforme CT orientée sur les menaces d'origine confessionnelle, d'une plateforme commune en charge de la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme idéologique. Pour la lutte contre les activités d'ingérence et d'espionnage, les équipes du SGRS et de la VSSE travailleront en étroite coordination, pouvant conduire à des colocalisations de celles-ci, en développant un concept de centres d'expertise commune, spécialisés dans le traitement des menaces émanant de différents services de renseignement offensifs étrangers. Ces structures permettront d'avoir une même planification et priorisation dans le suivi des dossiers liés à des menaces de type CI-CT-CE. Ces synergies renforcées permettent également des représentations communes lorsque les services estiment qu'il s'agit du choix le plus opportun. En outre, une des synergies transversales du PSNR2022*

⁷⁴ Document élaboré par la VSSE et SGRS intitulé 'Recommandations de la Commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes, les services de renseignement' non daté et transmis par le Premier ministre à présidente de la Chambre le 15 mars 2021.

⁷⁵ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016' ; Document élaboré par la VSSE et SGRS intitulé 'Recommandations de la Commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes, les services de renseignement' non daté et transmis par le Premier ministre à présidente de la Chambre le 15 mars 2021.

⁷⁶ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 30 de la VSSE.

⁷⁷ Les services ont adopté le 19 octobre 2019 une directive commune en la matière intitulée 'Directive relative au traitement des sources humaines par les services de renseignement et de sécurité'.

⁷⁸ COMITE PERMANENT R, Enquête de contrôle concernant d'une part, la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense par les deux services de renseignement, et d'autre part, leur collaboration portant notamment sur l'échange d'informations avec leurs partenaires, y compris avec la Défense, disponible sur le site internet du comité permanent R : www.comiteri.be.

⁷⁹ *Ibid*, 47.

⁸⁰ Un exercice similaire doit être organisé au niveau de l'évaluation de la plateforme commune CT (voir infra).

⁸¹ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 13 de la VSSE.

est consacrée à la mise en place d'outils informatiques communs et intégrés pour permettre le partage de renseignements le plus efficace. En l'attente, c'est l'environnement du service de référence de chacune des plateformes qui est utilisé par les membres de celles-ci indépendamment qu'ils proviennent du SGRS ou de la VSSE. Par ailleurs, de meilleures synergies concernant la lutte contre la prolifération, à propos des déploiements d'officiers de liaison à l'étranger sont quelques-uns des autres projets se retrouvant dans ce nouveau projet. Ce projet de PSNR2022 doit être maintenant concerté au niveau politique puis dans les organes de coordination du renseignement et de la sécurité. Ce nouveau plan devrait permettre de clarifier les collaborations sur les trois grandes thématiques suivies par les deux services : CI-CI-CE tout en améliorant la qualité des productions et des relations avec les autres partenaires nationaux ». ⁸² Ces chantiers sont également présentés par le SGRS. ⁸³

Evaluation par le Comité

En préambule, le Comité souhaite rappeler une recommandation qu'il a formulée par le passé mais qui demeure ô combien capitale lorsqu'il est question du renforcement des synergies entre services et en particulier de la définition de projets communs : « *Le Comité permanent R recommande qu'un débat sociétal (parlementaire) plus large soit mené sur les missions attribuées aux deux services de renseignement dans la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, et sur les priorités qui y sont associées. Ceci nécessite une discussion étayée sur le plan scientifique, ou "stratégique" car il n'y a actuellement pas de méthode scientifique concernant l'octroi des capacités et moyens suffisants pour permettre à chacun des services de détecter, suivre et maîtriser comme il se doit toutes les menaces contre la sécurité (inter)nationale. Les services de renseignement et de sécurité doivent retenir l'attention du Parlement, et ce, pas uniquement au moment où des problèmes individuels surviennent (politique du chalumeau)* » ⁸⁴.

Ensuite, en ce qui concerne plus particulièrement la recommandation formulée par la Commission d'enquête, les deux services déclarent que sa mise en œuvre est finalisée. Le Comité constate en effet qu'un premier PSNR a été rédigé et validé par le CNS le 22 octobre 2018. Les services ont entretemps entamé la rédaction d'un PSNR 2 dans lequel des plateformes communes sont envisagées pour de nouveaux domaines d'action.

Néanmoins, au-delà des textes, une analyse des résultats concrets et des difficultés éventuelles rencontrées dans la mise en œuvre des projets inscrits dans le PSNR1 s'impose. Or, le Comité permanent R n'a pas reçu d'évaluation du PSNR 1. Il semblerait que les services aient entamé la rédaction de la version 2 sans finaliser l'évaluation qu'ils avaient, disent-ils, entamée en commun de la version 1. Pourtant, aux yeux du Comité mener une telle évaluation commune jusqu'à son terme aurait été nécessaire.

Cette recommandation demeure un point d'attention permanent. **Le Comité invite les services à prévoir pour chaque nouvelle version du PSNR le temps nécessaire pour procéder à son évaluation avant d'entamer la rédaction d'une autre version.**

Le Comité prendra connaissance, avec le plus grand intérêt, du PSNR dans sa version 2, qui est en attente d'une validation politique. Un briefing à cet égard a été demandé aux services. ⁸⁵ Le Comité procédera à son niveau à une évaluation de chaque nouvelle version du PSNR, à commencer par la version 2.

⁸² Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

⁸³ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

⁸⁴ Comité permanent R, *Rapport d'activités 2021*, 181 ('XI. Recommandations).

⁸⁵ Dans le cadre de la présente enquête, la VSSE a proposé de présenter au Comité le PSNR2022. Cette proposition a été rappelée lors de la tripartite du 9 septembre 2022. Cette présentation n'avait pas encore eu lieu à la rédaction du rapport.

2.1.2.2.

« Définition de priorités communes par la VSSE et le SGRS dans un plan stratégique quadriennal et des programmes d'action communs »

Dans l'optique de renforcer les synergies entre la VSSE et le SGRS, la Commission d'enquête parlementaire recommandait « *que ces deux services de renseignement prévoient une série de priorités communes et programmes d'action communs fondés sur ces priorités dans leur plan stratégique quadriennal* »⁸⁶ sans apporter des précisions sur ce plan stratégique quadriennal.

Les deux services ne soutiennent pas cette idée. Le ministre de la Justice indiquait dans son compte rendu adressé à la Commission de la Justice que cette recommandation n'était pas programmée dès lors que « *la coopération n'a jamais mis l'accent sur un planning stratégique et des plans d'action communs* ». ⁸⁷

Ceci est confirmé par le SGRS qui précise qu'« *un plan stratégique quadriennal commun n'est pas à l'ordre du jour. Le développement en cours d'un plan directeur pluriannuel SGRS (2023-2027) comprendra une coordination des priorités avec la VSSE. Plus spécifiquement pour le contre-terrorisme, l'existence d'une plateforme commune garantit des priorités et des actions communes en la matière. Dans le cadre des synergies développées dans le futur PSNR#2, des priorités communes seront définies dans certains domaines, tels que le contre-extrémisme, le contre-espionnage, la contre-ingérence, des activités dans le cyber espace, ...* ». ⁸⁸

Evaluation par le Comité

Le Comité note que la mise en œuvre de cette recommandation n'est pas programmée par les services. L'exécution de cette recommandation ne lui semble pas non plus capitale.

D'abord, il relève que les termes de la Commission d'enquête parlementaire à ce propos sont relativement flous de sorte qu'il n'est pas aisé de déterminer *a posteriori* la teneur de la recommandation et en particulier ce que recouvrent les termes « plan stratégique quadriennal ».

Ensuite, dès lors que les services se sont dotés d'un plan stratégique national commun, le PSNR, le Comité estime que l'absence d'un plan stratégique quadriennal commun n'empêche pas les services de renforcer les synergies et d'entamer des actions communes. Il est cependant important que le PSNR soit mis à jour à échéance régulière pour guider les collaborations et synergies entre les services et que le plan stratégique quadriennal de chacun des deux services de renseignement contienne les priorités et actions communes des services.

⁸⁶ Doc. Parl. Chambre, 2016-2017, n°54K1752/008, 304.

⁸⁷ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 28 de la VSSE.

⁸⁸ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

2.1.2.3.
« Créer et gérer conjointement une plateforme de services communs »
« Protocole des ministres de la Justice et de la Défense concernant une plateforme commune VSSE et SGRS : mise en œuvre de la réglementation »
« Modification de la loi du 30/11/1998 organique des services de renseignement et de sécurité : Création d'une plateforme commune VSSE et SGRS »

L'un des projets mis en œuvre suite à l'adoption du PSNR est la création de la plateforme commune Counter-terrorism. Le SGRS précise « Depuis 2019, du personnel SGRS (tant analystes qu'opérationnels) partagent les bureaux des équipes CT de la VSSE et forment ensemble cette plateforme CT qui est, depuis lors, opérationnelle ».⁸⁹ Le ministre de la Justice précise « Au sein de cette plateforme, les directions des deux services se réunissent chaque mois pour suivre les principales évolutions et assurer un pilotage en la matière »⁹⁰. Le SGRS ajoute encore que de nombreuses directives communes ont été adoptées dans le cadre de cette plateforme, tels qu'un Service Level Agreement (SLA) en matière de ressources humaines ainsi qu'un règlement commun pour l'usage des armes.⁹¹

Comme précisé *supra*, une nouvelle version de PSNR (PSNR 2 ou PSNR2022) est en développement et prévoit la mise en place de nouvelles plateformes communes : « La Plateforme contre-terrorisme va être transformée en une plate-forme contre-extrémisme et contre-terrorisme d'origine confessionnelle, une plateforme contre-extrémisme et contre-terrorisme d'origine idéologique va être créée ».⁹²

Les deux services indiquent que l'option d'un ancrage légal n'a pas été retenue. Le SGRS ajoute : « Le PSNR#1 et le futur PSNR#2 sont classifiés. Les modalités de coopération entre les deux services de renseignement et de sécurité le sont aussi. Un ancrage légal n'est donc pas possible et la mise en place du PSNR#1 montre qu'il n'est pas, à ce stade, nécessaire. ».⁹³ Le ministre de la Justice rappelle quant à lui que le PSNR, qui prévoit la mise en place de la plateforme commune CT, a été approuvé par le CNS.⁹⁴

Evaluation par le Comité

A l'instar des deux services, le Comité note qu'une plateforme commune aux deux services a été mise en place, la plateforme commune CT, et qu'elle est opérationnelle.

Le Comité permanent R invite cependant les services, si cela n'a pas déjà été fait, à procéder à une évaluation de cette plateforme commune, et à lui en communiquer les résultats. Cette évaluation est d'autant plus importante dès lors que ce type de collaboration sera étendu dans le cadre du PSNR2. Il est crucial que les deux services soient conscients des points forts mais aussi des

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 28 de la VSSE.

⁹¹ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016' ; Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 4 de la VSSE.

⁹² *Ibidem.*

⁹³ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

⁹⁴ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 14 de la VSSE.

points d'attention et d'amélioration à avoir à l'esprit dans le cadre du développement d'autres plateformes communes.

Quant à la question générale de l'ancrage légal des formes de collaboration entre les deux services, et quant à la question en particulier de savoir s'il est nécessaire de prévoir une obligation légale pour les deux services d'établir le PSNR (qui lui prévoit la mise en place d'une plateforme commune), le Comité permanent R rappelle d'abord qu'il existe déjà plusieurs obligations légales et réglementaires de collaboration entre les deux services : l'article 20 de la L.R&S ainsi que l'article 3 de l'arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité.⁹⁵ Par ailleurs, dès 1997, les collaborations entre les deux services ont fait l'objet de protocoles d'accord communs.⁹⁶ Les deux services se sont ensuite dotés d'un plan stratégique commun, le PSNR, approuvé par le CNS et qui approfondit les formes de collaboration prévues dans les protocoles d'accord.

Cela étant dit, le Comité ne rejoint pas l'avis des services sur cette question. **Inscrire l'obligation de rédiger un PSNR dans la loi est possible et important aux yeux du Comité, à l'instar de l'obligation de rédiger tous les quatre un plan national de sécurité (art. 4 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux). Reste à déterminer la forme que doit prendre cet ancrage légal. Un débat parlementaire sur cette question, et en particulier pour déterminer les services à impliquer dans la collaboration au-delà des deux services de renseignement, est nécessaire.**

2.1.2.4.

« Modification de la loi du 30/11/1998 organique des services de renseignement et de sécurité : Formes de gestion commune VSSE et SGRS »

« Améliorer la cohésion entre la VSSE et le SGRS et éviter les doubles emplois »

Mis à part les plateformes communes dont il a été question ci-dessus, les deux services indiquent qu'il existe plusieurs formes de gestion commune. La VSSE explique *« Il existe des mécanismes de collaboration structurels notamment au niveau des équipes de filature, lesquelles ont été intégrées en une seule unité au bénéfice des deux services afin d'effectuer des économies d'échelle sur des profils de compétences spécifiques. Des collaborations structurées existent aussi entre les unités de collecte techniques du SGRS et de la VSSE. Par-delà des deux points mis en exergue ci-dessus, il y a de nombreuses collaborations continues entre des départements de la VSSE et du SGRS, sans que ce ne soit toujours nécessairement cadré par un SLA officiel, c'est notamment le cas pour les départements des 'Relations internationales', 'juridiques'. »*⁹⁷

⁹⁵ qui charge notamment le CNS de 'la définition, le suivi, la coordination et l'évaluation de la politique générale du renseignement et de la sécurité', 'la définition des priorités des services de renseignement' ainsi que 'la coordination des priorités en matière de sécurité nationale des services de sécurité représentés au Comité de coordination', et 'la coordination stratégique de la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme qui peut conduire à du terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, et du financement de ces phénomènes'. Voir Arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, M.B. 29 décembre 2020.

⁹⁶ Protocole d'accord du 20 février 1997 entre les dirigeants de la Sûreté de l'Etat et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité. Ce protocole a été remplacé par le protocole d'accord du 12 novembre 2004 réglant la collaboration entre la Sûreté de l'Etat et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité.

⁹⁷ Courriel de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

Par ailleurs, les deux services ajoutent qu'il est prévu de mettre en place une formation commune, des règles communes pour le recrutement et la certification⁹⁸ à la VSSE et au SGRS (en vue d'une interopérabilité).^{99 100}

Le SGRS précise encore que le renforcement se poursuivra dans le cadre du PSNR2 : « *Les lignes de forces en sont :*

Page | 26

- *la création de deux plateformes communes pour le contre-extrémisme et le contre-terrorisme 'avec intégration de l'actuelle plateforme CT) ;*
- *L'établissement de « houses » thématiques pour le contre-espionnage et la contre-ingérence ;*
- *une collaboration poussée dans le domaine du cyber espace, avec un appui considérable de moyens du SGRS au profit de la VSSE ;*
- *la synchronisation des projets « digitalisation » des deux services et de l'interconnectivité effective des environnements « Information and Communication Technologies » des deux services¹⁰¹ ».*¹⁰²

Questionné sur une éventuelle modification législative envisagée pour ancrer la collaboration avec le VSSE, le SGRS précise qu'aucune modification législative n'est programmée en ce sens. Pourtant, le service indique que cette recommandation est mise en œuvre.¹⁰³ Le VSSE confirme (en précisant à l'inverse que cette recommandation n'est pas programmée) et ajoute « *Nous partons de l'hypothèse d'un processus dans lequel un certain nombre de mesures ont été prises pour parvenir à plus de coopération et d'échanges. Nous prévoyons que des étapes supplémentaires peuvent être franchies dans ce processus sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi. Pour l'instant, nous misons sur le PSNR2022 et sur un statut unifié. Franchir ces étapes ensemble dans le cadre d'une bonne concertation avec le SGRS est notre ambition pour les années à venir* »^{104 105} (traduction libre).

Interrogée sur d'autres domaines dans lesquelles une gestion commune est souhaitable, la VSSE indique « *La VSSE estime qu'il peut être utile que les services opérationnels-techniques du SGRS coopèrent également de manière intensive avec ceux de la VSSE afin de parvenir à un déploiement plus utile des ressources en ce qui concerne le déploiement de méthodes particulières de renseignement sur ou à partir du territoire belge (voir, à titre d'exemple, le déploiement d'équipements et de technologies aux articles 18/7,18/16 et 18/17)* »¹⁰⁶ (traduction libre).

⁹⁸ Par certification, il faut entendre la valorisation, la validation et/ou l'homologation de cours et formations.

⁹⁹ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 4 de la VSSE ; Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

¹⁰⁰ Le Comité rappelle à cet égard la conclusion du Protocole d'accord du 23 janvier 2015 entre le Ministre de la Défense et le Ministre de la Justice concernant la création d'un institut interdépartemental pour la formation professionnelle des agents de la Sûreté de l'Etat et du Service général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées, dénommé Académie belge du Renseignement [Belgian Intelligence Academy].

¹⁰¹ Sur ce point, voir point 2.1.4.4. « Relier les banques de données des deux services » & « Gestion plus efficace et harmonisation des banques de données [...] ».

¹⁰² Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

¹⁰⁵ Pour plus de détails sur l'état des lieux de la mise en place du statut unique, voir point 2.1.6. 'La gestion des ressources humaines'.

¹⁰⁶ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

Evaluation par le Comité

Le Comité encourage en général les services à poursuivre leurs efforts en matière de gestion commune et de mener à bien les projets de statut unique et de PSNR2, et en particulier le SGRS à renforcer l'appui offert à la VSSE en matière de SIGINT. La VSSE indique, à juste titre, qu'il serait souhaitable que les services opérationnels-techniques des deux services de renseignement coopèrent de manière plus intensive. C'est ce qui ressort également de l'enquête de contrôle (encore en cours) du Comité sur le logiciel espion Pegasus. Toutefois, la question reste de savoir quelles mesures concrètes seront prises à cet égard.

Le Comité identifie par ailleurs d'autres axes de collaboration que ceux repris par les services. Ainsi, dans son dernier rapport d'activités, le Comité permanent R recommandait que les bureaux de sécurité de la VSSE et de la direction S du SGRS collaborent de manière plus étroite et plus formelle, en concluant un protocole d'accord.¹⁰⁷

Pour ce qui concerne la question d'un ancrage légal des formes de collaboration, le Comité renvoie aux commentaires qu'il a formulés au point ci-dessus (point 2.1.2.3.).

2.1.2.5.

« Conclure des protocoles d'accord communs entre la VSSE et le SGRS avec d'autres services concernés »

En vue de renforcer les synergies entre les deux services de renseignement, la Commission d'enquête recommandait également la conclusion de protocoles d'accord communs entre, d'une part, la VSSE et le SGRS, et d'autre part, leurs partenaires tels que l'OCAM, le Centre de crise national ou encore la CTIF. Aux yeux de la Commission, « [c]ela permettrait de renforcer la position de notre pays en matière d'informations ». ¹⁰⁸ La recommandation visait également à faire bénéficier les partenaires concernés de la plateforme commune entre le SGRS et la VSSE que la Commission appelait à mettre sur pied.

Selon le ministre de la Justice, la mise en œuvre de cette recommandation n'est pas programmée : aucun protocole d'accord commun aux deux services n'est prévu ni n'a été discuté jusqu'à présent. ¹⁰⁹ La VSSE précise toutefois que le SGRS peut, par exemple, faire appel à l'officier de liaison de la VSSE à l'Office des Etranger (OE) et ainsi tirer profit des bonnes relations entre l'OE et le service de renseignement civil. ¹¹⁰ En outre, dans le cadre de la plateforme CT, il a été convenu que les représentants de celle-ci interviennent au nom des deux services ¹¹¹ – par exemple, au sein du JIC/JDC ou des FORA CT. ¹¹²

Malgré l'absence de protocole d'accord commun, le SGRS juge l'avancement de la mise en œuvre de cette recommandation comme étant en cours. Il mentionne par exemple que les bénéfices, pour

¹⁰⁷ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, ('XI.2.35. Collaboration entre les bureaux de sécurité du SGRS et de la VSSE').

¹⁰⁸ *Parl. St. Kamer*, 2016-17, nrs. 54K1752/008, p. 305.

¹⁰⁹ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022 », Recommandation 32 de la VSSE.

¹¹⁰ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

¹¹¹ Des *Standard Operating Procedures* (SOP's) ont été définies à cette fin.

¹¹² Pour plus de détails sur les JIC/JDC et Fora CT, voir point 2.1.5. 'Les Joint Intelligence Centres et Joint Decision Centres'.

leurs partenaires, d'une coopération étroite entre le SGRS et la VSSE sont pris en compte dans le cadre de l'élaboration du futur PSNR 2.¹¹³

En outre, le SGRS précise que des protocoles d'accord bilatéraux, « *adaptés aux spécificités de chacun* »¹¹⁴, ont été signés avec les partenaires belges depuis la publication du rapport de la Commission d'enquête. En effet, il convient de relever la signature des protocoles d'accord suivants :

- Protocole d'accord du 13 novembre 2018 relatif à la collaboration entre l'Unité d'information des passagers et le SGRS dans le cadre de la loi relative au traitement des données des passagers ;
- Protocole d'accord entre la Sûreté de l'État et la Police fédérale sur les modalités de coopération dans le cadre de l'utilisation du système d'information Schengen (SISII) en vigueur depuis janvier 2019 ;
- Protocole d'accord du 10 septembre 2020 entre la Police Fédérale et la Sûreté de l'État relatif à la collaboration concernant les officiers de liaison de la police intégrée à l'étranger ;
- Protocole d'accord du 21 avril 2021 entre le SGRS et la VSSE relatif à l'utilisation des véhicules par les équipes mixtes localisées à la VSSE.

Evaluation par le Comité

Force est de constater que cette recommandation n'a pas été suivie d'effet. **Le Comité invite les services à ré-évaluer cette possibilité pour leurs collaborations futures. En effet, même à considérer que cette option ne présente pas directement aux yeux des deux services une (grande) plus-value, elle peut s'avérer utile pour les organisations avec lesquelles les deux services de renseignement collaborent.**

¹¹³ « Dans le cadre du futur PSNR2, différentes coopérations VSSE-SGRS qui profitent ou peuvent profiter à d'autres services ont été identifiées » (Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016').

¹¹⁴ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

2.1.3. La dimension internationale du renseignement

Titres	# ¹¹⁵	Intitulé des recommandations
2.1.3.1	VSSE	Stimuler la coopération multilatérale entre les services de renseignement
	SGRS	
	VSSE	Renforcer la coopération internationale
	/	
2.1.3.2.	VSSE	Développer un réseau d'officiers de liaison (OL)
	SGRS	
	VSSE	Prévoir des officiers de liaison dans les ambassades belges situées dans les pays où une collaboration étroite s'avère nécessaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme
	/	
2.1.3.3.	VSSE	Organiser et appliquer uniformément la règle du « tiers pays » et celle du « tiers service »
	SGRS	

Page | 29

En ce qui concerne la coopération internationale dans la lutte contre l'extrémisme islamique, la radicalisation violente et le terrorisme, la Commission a examiné plusieurs aspects. L'un d'eux concerne la coopération internationale entre les services de renseignement.¹¹⁶ Les recommandations qui en découlent peuvent être rassemblées en trois volets : le renforcement de la coopération internationale, le développement d'un réseau d'officiers de liaison et la modification de la règle du service tiers.

2.1.3.1
« Stimuler la coopération multilatérale entre les services de renseignement »
« Renforcer la coopération internationale »

Reconnaissance de l'importance de la coopération internationale

La Commission d'enquête parlementaire a constaté que la VSSE était consciente de l'importance cruciale de la coopération avec les services étrangers pour construire une bonne position d'information. La Commission a estimé qu'il convenait d'intensifier encore la coopération multilatérale en matière de renseignement au sein du Counter Terrorism Group. Le développement de la plateforme Synapse¹¹⁷ et de sa base de données (qui pourrait être encore intensifiée) a été considéré comme une bonne pratique à cet égard. La Commission a également recommandé de poursuivre le développement de la coopération multilatérale en matière d'interception et d'analyse des messages envoyés sur Internet. La Commission a aussi estimé que, bien qu'à long terme, la création d'un service de renseignement européen pourrait être envisagée.¹¹⁸

¹¹⁵ Pour une explication des codes couleur, il est renvoyé au point 1.4.2 de l'introduction.

¹¹⁶ *Doc. Parl. Chambre*, 2016-17, nos 54K1752/008, 470. D'autres domaines étaient par exemple l'échange d'informations policières, l'entraide judiciaire, ou encore le fonctionnement de l'officier de liaison belge en Turquie.

¹¹⁷ Une plateforme opérationnelle au siège du *Nederlandse Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* (AIVD) dans laquelle les officiers du renseignement de tous les pays participants se réunissent physiquement et partagent des renseignements opérationnels dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Dans CLERIX, K., *Knack*, 11 juillet 2017 ("Een unieke blik in de keuken van de Belgische Staatsveiligheid").

¹¹⁸ *Doc. Parl. Chambre*, 2016-17, nos 54K1752/008, 515.

En ce qui concerne le SGRS, la Commission a noté que la coopération internationale était essentiellement de nature bilatérale. Le chef du SGRS de l'époque a souligné que son service ne disposait d'aucun forum international ou multilatéral 'évident'...¹¹⁹

Recommandations antérieures du Comité permanent R

Page | 30

En ce qui concerne la coopération des services de renseignement belges avec les services étrangers, le Comité permanent R a recommandé à plusieurs reprises dans le passé de mettre en œuvre, les dispositions de l'article 20 L.R&S¹²⁰ et a formulé un avis circonstancié à ce sujet.¹²¹ En 2017, le Conseil national de sécurité a approuvé une directive importante à cet égard, qui précise les conditions dans lesquelles les services de renseignement belges doivent ou peuvent coopérer avec des services étrangers. Cette directive a pour objet, entre autres, de procéder à une évaluation desdits services étrangers en vue de déterminer la nature de ces relations. Il s'agit d'un outil stratégique à la coopération bilatérale/multilatérale. La directive décrit les mécanismes que la VSSE et le SGRS doivent respecter. Elle précise la manière d'objectiver et de structurer les choix des partenaires étrangers, la nécessité de déterminer la portée des collaborations et, enfin, l'obligation de les évaluer régulièrement.¹²² Toujours selon le Comité permanent R, cette directive n'aborde pas suffisamment le transfert des données personnelles vers des services étrangers. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il s'agit évidemment d'un aspect essentiel. La directive devrait préciser le contenu des renseignements échangés avec les services étrangers et prendre en compte le titre 3 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel.¹²³

Le Comité a en outre souligné que « *le service destinataire doit au moins s'efforcer de découvrir de quelle manière les renseignements concernés ont été obtenus* », et ce pour pouvoir, le cas échéant, refuser des données provenant de pays tiers qui ont été collectées illégalement.¹²⁴

Il a également formulé une recommandation en faveur de procédures plus structurées et standardisées au niveau international en ce qui concerne les échanges d'informations avec les pays étrangers.

Mise en œuvre des recommandations par la VSSE

Au moment de la rédaction du rapport de la Commission, la VSSE était en contact bilatéral avec 88 services de 74 pays sur les cinq continents (avec, bien sûr, des variations dans la fréquence et l'intensité de la coopération). La note « *Relations internationales 2021-2024. Vision, contexte,*

¹¹⁹ *Ibid.*, 475.

¹²⁰ L'article 20 L.R&S attribue à la VSSE et au SGRS la compétence générale d'établir des relations de collaboration avec des services de renseignement et de sécurité d'autres pays. La loi ne précise ni la nature de la collaboration ni ses modalités pratiques, mais confie au Conseil national de sécurité (CNS) le soin d'en définir les conditions.

¹²¹ Avis du Comité permanent R sur la proposition de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité en vue d'instaurer des notes d'évaluation pour la collaboration avec les services de renseignement et de sécurité étrangers (DOC 55 0956/001), août 2020 (www.comiteri.be).

¹²² Comme le Comité permanent R le relevait dans l'enquête de contrôle relative au *Memorandum of Understanding* entre le SGRS et les services de renseignement rwandais, cette directive ne précise pas de manière univoque si la VSSE et le SGRS doivent obtenir l'aval préalable du ministre ou d'une autre autorité. Le Comité a déjà indiqué à plusieurs reprises qu'il estime cette couverture politique nécessaire.

¹²³ Ce dernier prévoit des dispositions spécifiques en vue du traitement des données à caractère personnel par les services de renseignement et de sécurité, et plus particulièrement des modalités spécifiques selon que le service concerné est un service européen ou non. Dans COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2020*, 127 ("Une mise à jour de la directive sur la coopération internationale").

¹²⁴ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2016*, 168.

objectifs » de mars 2021 mentionnait déjà des relations avec quelque 120 services partenaires. Sur la base de ces seules informations, on peut déjà conclure que la « coopération internationale » a effectivement été intensifiée.

La VSSE précise également qu'elle « s'est activement engagée dans le Counter Terrorism Group, a développé une coopération poussée et assure également une présence physique systématique au centre opérationnel multilatéral qui a été mis en place. Cette présence physique a été récemment optimisée et l'on envisage d'élargir le mandat du collaborateur ». ¹²⁵

« En outre, la VSSE a demandé à présider à la fois le CTG et le Club de Berne pendant la présidence belge de l'UE. ^{126 127} Cela fait partie d'un exercice en cours, au sein de la coopération multilatérale européenne, pour trouver plus de synergies entre les deux plateformes de coopération multilatérale et, à terme, arriver à une plateforme de coopération multilatérale unique [...] Cela est conforme à l'objectif de la VSSE de s'engager dans la coopération multilatérale autant que possible. RELINT [le service Relations internationales de la VSSE] est chargé des missions suivantes :

- la mise en relation de la VSSE avec les services partenaires étrangers et vice versa ;
- l'élaboration de la politique stratégique de la VSSE vis-à-vis des partenaires internationaux ;
- le suivi et la gestion des relations avec les partenaires étrangers et l'évaluation des risques sur la base des évaluations des services préparées conformément à la directive du Conseil national de sécurité ;
- diriger le (futur) réseau d'officiers de liaison de la VSSE à l'étranger ;
- promouvoir activement la coopération multilatérale ». ¹²⁸

Au printemps 2021, la Direction de la VSSE a rédigé une note décrivant la vision, le contexte et les objectifs des relations internationales de la VSSE. ¹²⁹ « Cette note a permis de renforcer la coopération internationale dans son ensemble et va donc au-delà du simple renforcement du service des relations internationales ». Un des points d'action concrets a été une enquête diligentée au sein du service sur les services partenaires avec lesquels une coopération renforcée est jugée nécessaire, en fonction des priorités. Cette enquête a donné lieu à la note « Bilateral Strategic Partner Choices for 2021-2024 ». ¹³⁰

« En 2021, la VSSE a également pris la décision de principe d'augmenter les détachements de son personnel auprès des institutions internationales. Plus précisément, les détachements auprès de l'UE et de l'OTAN. Ces détachements offrent de nombreux avantages pour la VSSE : apprendre à connaître de l'intérieur le fonctionnement des institutions internationales, envoyer un signal aux institutions basées en Belgique que nous prenons au sérieux notre rôle de pays d'accueil, apprendre des bonnes pratiques, opportunités de mise en réseau, évaluation comparative de sa propre maturité organisationnelle, etc. ».

¹²⁵ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

¹²⁶ La première est logique, puisque le service de l'État membre qui assure la présidence de l'UE préside automatiquement le CTG. Toutefois, la VSSE a décidé d'adopter une approche plus ambitieuse en proposant de présider en même temps le Club de Berne, a indiqué le service.

¹²⁷ Un organe de concertation composé des chefs des services de renseignement et de sécurité (ainsi que de groupes de travail distincts) des 27 membres de l'UE, auxquels se sont joints la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni. Le Club de Berne sert principalement à échanger des connaissances et des expériences et à fixer des priorités, non seulement en matière de lutte contre le terrorisme, mais aussi de contre-prolifération, de contre-espionnage et de cybermenaces. Aucun renseignement opérationnel spécifique n'est échangé.

¹²⁸ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

¹²⁹ VSSE, VSSE Relations internationales 2021-2024. Vision, contexte, objectifs, 12 mars 2021 (diffusion limitée AR 24/03/2000).

¹³⁰ VSSE, "Bilateral Strategic Partner Choices for 2021-2024 (Choix de partenaires stratégiques bilatéraux pour la période 2021-2024)", 7 p.

Le PSNR 2018 prévoyait également de renforcer les relations internationales (projet 7). Il a été admis qu'une coopération plus étroite entre les services Relations internationales du SGRS et de la VSSE se traduit par une rationalisation de la gestion des partenaires internationaux et une communication commune de plus en plus importante au niveau international, tout en continuant à respecter les finalités de chaque service et de ses partenaires internationaux. Avec la mise en garde suivante toutefois : « *Ces synergies transcendent la seule matière CT. Dans les faits, elles ont pris et prennent la forme de différentes initiatives dont certaines sont désormais rentrées dans les réflexes :*

Page | 32

- *Mensuellement, les équipes RELINT de la VSSE et J5/LNO du SGRS¹³¹ se réunissent (alternativement dans l'un des deux sièges) pour effectuer un tour d'horizon des contacts (passés ou futurs) pour lesquels une coordination était/peut être nécessaire. Ces réunions sont un lieu d'échange informel indispensable des bonnes pratiques à partager entre les deux bureaux de relations internationales. Elles font l'objet d'un rapportage succinct mais classifié (CONFIDENTIEL), tenu à disposition des directions respectives et des autres intervenants internes ;*
- *RELINT et J5/LNO tiennent à jour un listing conjoint de tous les partenaires avec lesquels nous sommes en contact, quelle que soit son intensité (néant, en construction, inactif, suspendu, actif). Ce listing est mis à jour semestriellement et est classifié (SECRET) car il donne une vue très large sur les coopérations des deux services ;*
- *De ce listing, RELINT et J5/LNO ont établi une short-list de partenaires (très) proches pour lesquels une coordination préalable s'avère indispensable pour la plupart des contacts stratégiques voire opérationnels (accueil de nouveaux représentants, rencontres entre les directions, missions de haut niveau, réceptions, initiatives de formation, etc.). La procédure d'accueil des nouveaux représentants a été standardisée à cet effet ;*
- *Enfin, depuis 2021, date de la dernière exécution de l'évaluation des coopérations avec les services étrangers selon la Directive du CNS de 2016 (Stratégie Relations Management ou SRM dans le jargon du SGRS), RELINT et J5/LNO ont constaté de nombreuses difficultés dans l'implémentation trop différenciée entre VSSE et SGRS de cette directive, qui reste néanmoins un instrument efficace pour la gestion des risques mais aussi le management des opportunités. L'initiative a été lancée à l'été 2021 de réviser cette directive pour lui donner une portée plus univoque et mieux adaptée aux réalités des coopérations nécessaires à l'accomplissement de nos missions de renseignement, qui nécessitent une grande flexibilité pour la collecte et l'échange d'informations parfois cruciales pour la sécurité nationale. Ce projet de révision est soutenu par les directions respectives, et l'objectif est de disposer d'une nouvelle directive plus adaptative pour le prochain exercice en 2023 »¹³².*

Mise en œuvre des recommandations par le SGRS

Dans sa réponse, le SGRS s'est inspiré de la VSSE : « *Au sein du SGRS, un service de liaison à Bruxelles (J5/LNO) assure la coopération avec les services de renseignement étrangers présents sur le territoire belge. Les synergies avec le service homologue RELINT de la VSSE ont été fortement renforcées ces dernières années avec deux objectifs principaux selon le projet 7 du PSNR#1, à savoir :*

1. *Identifier et rationaliser les échanges avec les partenaires communs ;*
2. *Rechercher la complémentarité afin d'offrir une relative cohérence et un certain niveau de standardisation envers les partenaires.*

Ces synergies ont pris la forme de différentes initiatives dont :

- *Réunions mensuelles entre RELINT et J5/LNO ;*

¹³¹ Il s'agit respectivement du Service Relations Internationales de la VSSE et du *Strategy & Planning Liaison Office* du SGRS.

¹³² Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

- Mise à jour d'un listing conjoint de tous les partenaires avec lesquels les deux services sont en contact ;
- Short list de partenaires très proches pour lesquels une coordination préalable entre la VSSE et le SGRS s'avère indispensable pour tout contact stratégique ou opérationnel ;
- Projet de révision de la directive du CNS de 2016 concernant le Stratégie Relation Management (SRM) afin de mieux l'adapter aux réalités des coopérations nécessaires à l'accomplissement des missions de renseignement ;
- Réflexions sur une stratégie de déploiement des futurs représentants de la VSSE à l'étranger qui soit complémentaire de celle du SGRS et de la Défense ».

En ce qui concerne le SGRS et la coopération internationale, le Comité a recommandé au service d'obtenir systématiquement l'autorisation ministérielle préalable lors de la conclusion d'accords de coopération. Le SGRS s'y était déjà engagé pour les Memoranda of Understanding (MOU).¹³³

En outre, le Comité a recommandé qu'une évaluation régulière du déploiement géographique optimal des unités militaires soit effectuée lorsque celles-ci sont déployées dans une opération, en tenant compte de l'évolution rapide de la situation sécuritaire et des missions assignées aux unités belges.¹³⁴

Évaluation par le Comité

La VSSE et le SGRS sont autorisés à établir des relations de coopération avec les services de renseignement et de sécurité d'autres pays. Au niveau international, il existe un très large éventail d'initiatives de coopération entre les pays d'Europe et avec d'autres continents. L'intensité et la nature de ces coopérations varient en fonction des informations échangées. L'importance de la coopération internationale ne peut pas être sous-estimée : les services ont donc fait des efforts considérables dans ce domaine ces dernières années. Il s'agit d'une donnée évolutive. Plutôt que de considérer la recommandation de la Commission d'enquête parlementaire comme "finalisée", le Comité estime que cette coopération internationale doit être considérée comme "en cours".

Le Conseil national de sécurité détermine les modalités d'engagement dans la coopération. En effet, l'établissement de relations de coopération avec les services de pays où les garanties d'ancrage démocratique et de respect des droits de l'homme sont insuffisantes peut s'avérer problématique.¹³⁵ La directive du CNS – même si une évaluation et des améliorations s'imposent – est considérée comme un instrument important par le Comité. **Le Comité suggère néanmoins de revenir à une proposition de loi antérieure¹³⁶ qui visait à donner aux relations de coopération une base juridique formelle permettant d'évaluer si le service partenaire répond à une série de critères de collaboration. Il s'agit, par exemple, du respect des droits humains ou de la protection des données¹³⁷ ou encore du**

¹³³ Le Comité a été informé que le SGRS développait des projets dans le cadre de la conclusion de MOU, sur la gestion de ses relations stratégiques ainsi que sur la procédure à suivre dans ses contacts internationaux. Le Comité devrait évaluer la mise en œuvre de ces projets. À cet égard, le Comité a également demandé le strict respect de l'art. 33 L. Contrôle par le SGRS (*quod erat demonstrandum*).

¹³⁴ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2018*, 134.

¹³⁵ En effet, l'esprit de la loi prévoit que les données obtenues illégalement ne seront pas acceptées. Le Comité a sommé la VSSE et le SGRS d'au moins s'efforcer, lorsqu'ils reçoivent des données de services étrangers, de découvrir « de quelle manière les renseignements concernés ont été recueillis, et ce, pour ne pas accepter, le cas échéant, des données de pays tiers qui ont été (manifestement) recueillies illégalement », In : *Rapport d'activités 2016*, p. 119).

¹³⁶ Proposition de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité en vue d'introduire des notes de pondération pour la coopération avec les services de renseignement et de sécurité étrangers, *Doc. Parl. Chambre*, 55K0956/001, 22 janvier 2020.

¹³⁷ Le Comité a rappelé dans son avis du 29 juin 2022 relatif à la protection des données en matière de transfert de données à caractère personnel de l'Office des étrangers : « le Comité est d'avis qu'au regard du respect de l'article 8.2 de la CEDH concernant le droit au respect de la vie privée, les principes de base de la directive du Conseil national de sécurité [du 30 septembre 2016 relative aux relations de la Sûreté

contrôle démocratique auquel le service concerné est soumis. Cette évaluation vise à répertorier les risques avant qu'une décision définitive ne soit prise au sujet de la relation de coopération proposée. Cette décision ne concerne pas uniquement l'établissement de la coopération, mais également sa mise en œuvre. Cette dernière doit également dépendre des risques constatés. Non seulement les nouvelles relations de coopération, mais aussi les relations existantes qui se poursuivent, ont besoin d'une telle base juridique.

Enfin, une remarque importante s'impose ici : si l'on peut observer que la coopération internationale entre les différents services de renseignement progresse à un rythme rapide, elle n'est pas suivie par une collaboration entre les autorités de contrôle. Ceci, alors que les activités de renseignement (internationales) doivent être accompagnées du contrôle nécessaire. À la lumière de la protection juridique des citoyens, au cours de cette dernière décennie, le législateur a accordé une attention croissante à la mise en place de mécanismes de contrôle correctif au niveau des services de renseignement et de sécurité (y compris le contrôle juridictionnel des méthodes MRD, les mesures correctives contraignantes sur le traitement des données personnelles par les services de renseignement et de sécurité). **La coopération internationale doit également faire l'objet d'une surveillance accrue. Sous peine de voir se profiler un déficit démocratique, il faudra investir dans ce domaine dans un avenir proche et lever les restrictions légales.**

2.1.3.2.

« Développer un réseau d'officiers de liaison (OL) »

« Prévoir des officiers de liaison dans les ambassades belges situées dans les pays où une collaboration étroite s'avère nécessaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme »

Une meilleure occupation du terrain et un positionnement international actif

À la suite des attentats de Paris de novembre 2015, la VSSE a détaché un officier de liaison auprès de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et un officier de liaison français a été détaché auprès de la VSSE. De l'avis de la Commission d'enquête, cela a certainement facilité l'échange rapide d'informations pertinentes et la coordination.¹³⁸

La Commission d'enquête parlementaire recommandait ainsi que la VSSE détache des officiers de liaison dans les ambassades belges de plusieurs pays avec lesquels il convient de coopérer étroitement dans la lutte contre le terrorisme. Cette approche devait favoriser la coopération internationale mais aussi permettre de donner rapidement les suites qui s'imposent aux informations reçues par les ambassades belges.¹³⁹

La note « *Relations Internationales 2021-2024. Vision Contexte Objectifs* » indique que la forme que peut prendre la coopération à l'étranger est très diverse : il ne s'agit pas seulement de mettre des officiers de liaison permanents dans une ambassade belge à l'étranger, mais aussi de remplir des postes de SNE¹⁴⁰ auprès d'institutions¹⁴¹ européennes et autres ou encore de prévoir des officiers de liaison itinérants.

de l'État et du Service Général du Renseignement et de la Sécurité avec les services de renseignement étrangers] doivent être inscrits dans une loi ».

¹³⁸ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, 470.

¹³⁹ Troisième rapport intermédiaire sur le volet « architecture de la sécurité », Doc.Parl. Chambre, 2016-2017, n. 54-1752/008, 15 juin 2017, 515.

¹⁴⁰ Seconded National Expert.

¹⁴¹ La VSSE a précisé sa réponse : « Il convient de faire une distinction entre les membres détachés, les officiers de liaison (OL) et les points de contact (POC ou SPOC). Le détachement est un autre terme pour "affectation". Le personnel détaché est envoyé en permanence dans un service et travaille entièrement

À cet égard, la VSSE estime qu'en ce qui concerne une présence effective du service en dehors des frontières du pays, elle ne se heurte à aucun obstacle juridique. Toutefois, « [i]l va sans dire que, si une telle nouvelle orientation était choisie, une validation politique par les ministres de tutelle et le Conseil national de sécurité serait nécessaire ». ¹⁴²

Parallèlement, le service cherche activement à améliorer le déploiement sur le terrain au-delà de la coopération avec des services partenaires à l'étranger. ¹⁴³ À terme, selon la VSSE, le déploiement de représentants permanents de la VSSE à l'étranger est une voie qui doit certainement être poursuivie. En fonction des objectifs des services et de sa nature, opérationnelle ou stratégique, la représentation peut prendre deux formes :

- Une représentation dans les pays qui ont un impact opérationnel significatif et direct sur les phénomènes en Belgique qui sont prioritaires pour la VSSE et pour lesquels on estime que le retour opérationnel, par la présence permanente, peut être augmenté ;
- Une représentation de type diplomatique (*infra*) où il est clair que la présence permanente peut représenter une valeur ajoutée en plus des relations institutionnalisées existantes et que cette valeur ajoutée ne peut être obtenue d'une autre manière, par exemple par des échanges plus intensifs et ciblés.

En fonction des objectifs fixés, il est ensuite déterminé avec quels services partenaires la coopération offre le plus d'opportunités et de possibilités de croissance. Il va sans dire qu'il doit également y avoir un avantage pour les services partenaires ("*quid pro quo*"), selon la VSSE.

Le document stratégique de la VSSE sur les relations internationales pour la période 2021-2024, déjà mentionné, indique que le déploiement des OL doit se faire dans un contexte de complémentarité et de synergies avec les partenaires nationaux, *in casu* le SGRS et la Police fédérale. Selon la VSSE, cette complémentarité ne concerne pas tant l'endroit où les OL sont déployés que le contenu et la finalité.

Exemple concret : un officier de liaison à Washington

La VSSE a prévu de placer un certain nombre d'officiers de liaison (OL) permanents à l'étranger. À cette fin, le document « *Bilateral Strategic Partner Choices for 2021-2024* » a identifié plusieurs régions dont la VSSE considère les services de renseignement comme des partenaires stratégiques. Pour ces régions, la désignation d'un officier de liaison permanent ou itinérant pourrait être envisagée.

dans la hiérarchie du service d'accueil. Des dispositions alternatives peuvent être prises concernant le paiement des salaires. La VSSE détache des membres de son personnel au niveau de BELPIU, OCAM, INTCEN, OTAN et au Comité permanent R [sic]. Dans ce contexte, la VSSE compte également 7 personnes actives dans une cellule stratégique fédérale. Les officiers de liaison sont des collaborateurs actifs, en partie dans leur service d'origine et en partie dans leur service d'accueil. Ils ont généralement deux bureaux, deux adresses e-mail,... La VSSE dispose d'officiers de liaison au SGRS, à l'Office des étrangers et aux Affaires étrangères. Les points de contact peuvent prendre toutes sortes de formes. Dans le cadre de protocoles, la VSSE a désigné toutes sortes de points de contact pour un échange d'informations fluide (DG EPI, Police intégrée, CTIF, Parquet...). Nous tenons à souligner que les front offices au sein du service sont responsables des contacts quotidiens avec les autorités et les acteurs régionaux et locaux. Dans ce contexte, ils sont considérés comme des points de contact ».

¹⁴² VSSE, *Relations internationales 2021-2024 Visions Contexte Objectifs*, 4.

¹⁴³ En 2017, les compétences ont été élargies : depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 mars 2017, les méthodes spéciales de renseignement peuvent également être déployées « depuis le territoire de l'État », et donc plus seulement « sur le territoire » (art. 18/1, 1° L.R&S).

Un officier de liaison¹⁴⁴ est actuellement en poste à Washington DC.¹⁴⁵ Cet OL a pris ses fonctions au début du mois de juin 2022, succédant à un OL qui avait débuté à la mi-juillet 2021. Les tâches de l'OL à Washington sont de nature politique (diplomatique) et stratégique. Une première évaluation du déploiement de cet OL, qui a servi de projet pilote, a été réalisée. Cette évaluation a été globalement positive, après quoi il a été décidé de poursuivre ce projet. Toutefois, bien que l'évaluation du projet soit donc globalement positive, la VSSE a identifié plusieurs points d'amélioration : plus de ressources devraient être libérées pour le *back-office*, qui doit être au service de l'OL. Cela implique un meilleur appui logistique de la part du service RELINT et un meilleur soutien substantiel de la part des services d'analyse.

Un protocole d'accord avec la police fédérale

En septembre 2020 – à l'époque, la VSSE n'avait pas encore d'officiers de liaison à l'étranger – la Police fédérale et la VSSE ont signé un protocole de coopération sur l'échange international d'informations. Le protocole règle la coopération entre la VSSE et les officiers de liaison de la police belge à l'étranger et s'inscrit dans le cadre de la poursuite du développement de la coopération stratégique entre les deux services. En outre, selon le communiqué de presse accompagnant la signature, il « *constitue une réponse aux recommandations de la Commission d'enquête parlementaire Attentats, qui a réaffirmé l'importance de la coopération internationale avec les services de renseignement étrangers dans la lutte contre le terrorisme* ».¹⁴⁶ La VSSE a déclaré : « *Concrètement, la VSSE rencontre régulièrement les officiers de liaison de la police fédérale et, à travers ses experts, échange des informations avec eux. La VSSE participe également chaque année à la 'semaine des officiers de liaison' organisée par la police fédérale.*

Il est évident que l'officier de liaison de la VSSE à Washington est en contact étroit avec l'OL de la police fédérale, à tel point qu'ils partagent même une partie de l'infrastructure de l'ambassade de Belgique. En outre, l'OL de la police fédérale à Washington a déjà été très utile pour mettre en place le réseau de l'OL de la VSSE à Washington ».

Le protocole d'accord indique que la collaboration entre la Polfed et la VSSE dans le cadre du protocole fera l'objet d'une évaluation au minimum annuelle. La dernière évaluation a eu lieu le 5 avril 2022 et est rédigée comme suit : « *Aucun problème n'est apparu pour l'une ou l'autre des parties au cours de l'année écoulée et les deux parties sont à l'aise avec le protocole d'accord* ».¹⁴⁷

Et le Service général du renseignement et de sécurité ?

Le SGRS interagit de façon formelle avec les attachés de Défense belges dans de nombreux endroits stratégiques du monde. Par ailleurs, le SGRS met en place ses propres attachés de sécurité dont la tâche consiste à échanger de l'information avec leurs homologues, dans les régions du monde où une représentation du service constitue une importante plus-value pour l'établissement d'une position d'information robuste. Des collaborateurs détachés auprès d'organisations internationales (OTAN, EU, etc.) complètent ce dispositif.

¹⁴⁴ Précédemment, le ministre de la Justice avait fait mention d'un « *officier de liaison aux Pays-Bas, dans le cadre de la coopération multilatérale* » (CRIV 55 COM 516, 16 juin 2021, 19) et l'a une nouvelle fois évoqué récemment (CRIV 55 COM 806, 3 juin 2022, 60).

¹⁴⁵ Le statut de l'OL est basé sur l'Arrêté ministériel du 16 novembre 2006 portant réglementation des indemnités de poste des agents du SPF Justice adjoint à un poste diplomatique ou exerçant une mission de longue durée à l'étranger. L'OL dispose d'un bureau à l'ambassade belge à Washington.

¹⁴⁶ Communiqué de presse commun VSSE - Police fédérale, Bruxelles, 10 septembre 2020 (www.vsse.be).

¹⁴⁷ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

Évaluation par le Comité

Le Comité voit une valeur ajoutée évidente au déploiement d'officiers de liaison – tant au niveau opérationnel que diplomatique. Le développement d'un tel réseau mérite l'attention de la VSSE et du SGRS. **Toutefois, le déploiement des OL doit se faire dans un contexte de complémentarité et de synergies avec les partenaires nationaux, in casu le SGRS et la Police fédérale.** Alors que la VSSE considère que cette recommandation de la Commission d'enquête parlementaire a été réalisée, le Comité estime qu'il convient de l'interpréter de manière plus nuancée et de la considérer comme « en cours ». En effet, avec deux officiers de liaison en poste, il est difficile de parler d'un réseau établi.

Page | 37

2.1.3.3.

« Organiser et appliquer uniformément la règle du 'tiers pays' et celle du 'tiers service' »

Devant la Commission d'enquête, l'administrateur général de la VSSE a souligné l'importance du statut des informations classifiées : *« Les services de renseignement étrangers restant propriétaires des informations qu'ils transmettent à la VSSE, leur autorisation est requise pour la déclassification de ces informations et leur transmission à la police, à la justice ou à d'autres services publics. Le non-respect de cette règle du tiers service aurait très vite pour conséquence que la VSSE ne recevrait plus d'informations des services de renseignement étrangers, ce qui serait évidemment néfaste pour la position d'information et hypothéquerait gravement la lutte contre le terrorisme »*.¹⁴⁸

Bien qu'il soit conscient du fait que les services de renseignement (étrangers) considèrent la règle du tiers comme immuable, le Comité permanent R, également, avait à plusieurs reprises demandé une réflexion sur l'application de cette règle et sur son contrôle. En effet, l'application de la règle du tiers service peut donner lieu à des interprétations erronées liées à une certaine « culture du secret », voire, dans des cas extrêmes, à des abus.¹⁴⁹

Cette règle pouvant hypothéquer le partage d'informations, une interprétation large a été préconisée, selon laquelle la « règle du tiers service » serait considérée comme « la règle du pays tiers ». La pratique semble évoluer dans ce sens. La preuve en est que dans un nombre croissant de cas, les informations étrangères sont transmises avec la mention « *for Belgian eyes only* ». ¹⁵⁰ En l'absence d'une telle indication, il convient toutefois de se limiter à une interprétation stricte de la règle du tiers.

La Sûreté de l'État relève une différence selon la thématique : *« En matière de CT (lutte contre le terrorisme), la VSSE a également pris l'initiative, au niveau international, de concrétiser le passage du tiers service au tiers pays (permettant un partage plus fluide d'informations CT avec les partenaires belges). Le domaine CI (lutte contre l'espionnage et ingérence) ne suit pas cette même évolution »*. Et encore : *« La VSSE fait remarquer que le fait de travailler avec une plateforme commune CT (VSSE/SGRS) a un impact important sur cette discussion. Ceci du fait que deux services de renseignement belges travaillent ensemble sur cette plateforme, il y a ici, de facto, introduction d'une règle de pays tiers. A l'international, la règle du "tiers pays" devient de plus en plus la norme pour l'échange de renseignements en matière CT. Ce qui permet de partager ce renseignement, enrichi des analyses et éléments de la VSSE, vers des partenaires nationaux en respectant le niveau de classification initial. En outre, les demandes de déclassification de certains éléments sont de plus en plus souvent reçues positivement par les partenaires qui ont été sensibilisés proactivement aux »*

¹⁴⁸ Audition de Jaak Raes, dans *Doc. Parl. Chambre*, 2016-17, nos 54K1752/008, 471.

¹⁴⁹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, 4 ; *Rapport d'activités 2011*, 29 ("La règle du tiers service ou du pays tiers").

¹⁵⁰ Le Comité l'avait également déjà constaté en 2011. COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2011*, 29 ("La règle du tiers service ou du pays tiers").

« systèmes de coordination existant en Belgique. Bien quand [sic] CI, l'évolution ne s'effectue pas au même rythme, on peut tout de même constater le partage d'éléments déclassifiés vers les partenaires ». ¹⁵¹

Il apparaît également qu'à « l'heure actuelle, les services d'analyse mettent également au point des canevas pour qu'il soit plus rapide et plus facile de demander aux correspondants de partager des informations avec nos partenaires nationaux ou de déclassifier des informations. Dans le cadre de la plateforme de coopération internationale, les services doivent désormais aussi indiquer automatiquement avec quels autres services les informations peuvent être partagées (dans le pays du service désigné comme destinataire), de sorte qu'une réflexion proactive doit être menée sur le partage d'informations entre services d'un même pays ». ¹⁵²

Le service du renseignement militaire SGRS a été plus bref à ce sujet : « Les accords de coopération et les accords de sécurité mentionnent la plupart du temps ces règles. Lorsqu'une synergie renforcée entre la VSSE et le SGRS implique un partage systématique des données, il est prévu d'informer les partenaires que la règle du tiers pays s'applique, et non la règle du tiers service ». ¹⁵³

Évaluation par le Comité

Le récent projet de loi modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité reformule la terminologie « autorité d'origine ». Le concept d'« autorité d'origine » – défini comme « le titulaire d'une habilitation de sécurité qui est (a) l'auteur ou le responsable de la pièce ou (b) le supérieur hiérarchique à l'autorité duquel ressortit la pièce » (Art. 1er, AR 24 mars 2000) serait intégré dans le nouvel article 10 L.R&S, qui établit la règle du tiers. Selon le projet de loi, les informations classifiées « ne peuvent être diffusées que moyennant l'autorisation de l'autorité d'origine, ou dans les cas déterminés par la loi, sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires. L'autorité d'origine et le destinataire peuvent limiter expressément l'utilisation et la diffusion ultérieure des informations classifiées au moyen de marquages supplémentaires ». ¹⁵⁴

¹⁵¹ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

¹⁵² Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

¹⁵³ Courrier du 10 août 2022 envoyé par le Chef du SGRS au Président du Comité permanent R concernant "L'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission parlementaire Attentats Bruxelles 22 Mars 2016").

¹⁵⁴ Et plus loin : "Lorsque l'autorité d'origine limite expressément l'utilisation ou la diffusion, le destinataire doit obtenir son consentement pour l'utilisation des informations classifiées au-delà de la limitation imposée" (art.10).

2.1.4. La gestion et la circulation des informations

Titres	# ¹⁵⁵	Intitulé des recommandations
2.1.4.1.	VSSE SGRS	Contribuer à la réalisation d'une vision et d'une stratégie globales en matière de gestion des informations
2.1.4.2.	VSSE SGRS	Rationaliser et professionnaliser les plateformes de concertation et de coordination
2.1.4.3.	VSSE SGRS	Création d'une Banque-Carrefour pour l'ensemble des services de sécurité
	VSSE SGRS	Participer activement à la Banque-Carrefour qui sera créée et, sur cette base, réexaminer l'accès à la BNG et la désignation systématique d'experts
2.1.4.4.	VSSE SGRS	Relier les banques de données des deux services
	/	Gestion plus efficace et harmonisation des banques de données du SGRS (première phase) vers une seule banque de données centralisée et connectée à la banque de données de la VSSE (deuxième phase)
2.1.4.5.	VSSE SGRS	Passer du principe du <i>need to know</i> à celui du <i>need to share</i>
2.1.4.6.	VSSE SGRS	Améliorer l'accès aux informations classifiées
2.1.4.7.	VSSE SGRS	Améliorer l'accès aux applications de communication « cryptées » à l'échelle européenne
	VSSE /	Accorder une attention particulière à la promotion, au niveau européen, de la lutte contre le cryptage de données par des organisations terroristes

Page | 39

2.1.4.1.

« Contribuer à la réalisation d'une vision et d'une stratégie globales en matière de gestion des informations »

L'un des constats de la Commission d'enquête en matière de gestion des informations concernait l'absence, à ses yeux, de vision et de stratégie globales de gestion des informations. Appelant à déployer urgemment de telles vision et stratégie, la Commission précisait que « *[l]es recommandations formulées dans le chapitre III concernant l'architecture de sécurité faciliteront la mise en œuvre de la présente recommandation* ». ¹⁵⁶ Cette recommandation doit donc se lire en parallèle avec d'autres recommandations formulées par la Commission d'enquête.

La VSSE et le ministre de la Justice estiment cette recommandation finalisée étant donné l'élaboration du nouveau plan stratégique 2021-2024 de la VSSE qui « *expose pour la première fois la mission, la vision et les valeurs du service* ». ¹⁵⁷ Le service mentionne en outre les investissements ICT réalisés et en cours qui faciliteront la gestion des informations et l'introduction du nouveau modèle d'enquête. ¹⁵⁸

¹⁵⁵ Pour une explication des codes couleur, il est renvoyé au point 1.4.2 de l'introduction.

¹⁵⁶ Troisième rapport intermédiaire sur le volet « architecture de la sécurité », *Doc.Parl.* Chambre, 2016-2017, n. 54-1752/008, 15 juin 2017, 251.

¹⁵⁷ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 29 de la VSSE.

¹⁵⁸ Pour plus de détails sur le nouveau modèle d'enquête (ou modèle investigatif), voir point 2.1.1. 'La position d'information des services de renseignement'.

Pour sa part, le SGRS indique que la recommandation est en cours de mise en œuvre. Outre le projet de digitalisation du service qui vise notamment une meilleure gestion des flux d'information, le SGRS renvoie à la mise sur pied en 2018 du *Defense Intelligence and Security Command and Control Centre* (DISCC) qui agit comme « *SPOE (Single Point of Entry/Exit), garantissant la traçabilité de toutes les pièces entrantes et sortantes du SGRS et la diffusion en interne de toutes les pièces à tous les destinataires ayant le besoin d'en connaître* ». ¹⁵⁹ En 2021 toutefois, l'enquête du Comité permanent R sur le suivi de Jürgen Conings par le SGRS a démontré les importantes failles du DISCC au point que « *[l]es doutes que nourrissent certains collaborateurs sur le bon fonctionnement du DISCC font que les informations circulent en dehors du DISCC, d'où l'apparition de flux d'informations parallèles* ». ¹⁶⁰

Au-delà des initiatives internes mises en place par la VSSE et le SGRS, le Comité note que la Commission semblait cibler une stratégie globale, donc commune à tous les services impliqués dans la lutte contre le terrorisme. La recommandation dépasse donc le cadre des seuls services de renseignement et semble en réalité avant tout adressée au gouvernement fédéral. A cet égard, le Comité permanent R constate que le Conseil national de sécurité a adopté une stratégie de sécurité nationale en décembre 2021. Il s'agit du premier plan dans son genre au niveau belge qui vise à développer une culture de la sécurité. Le plan « *expose la vision du gouvernement sur les menaces et les risques affectant les intérêts vitaux de la Belgique et propose une politique intégrée pour y faire face, afin de ne pas subir les menaces, mais de les anticiper tout en créant des opportunités* ». ¹⁶¹ Il « *fournit un cadre général pour des sous-stratégies plus détaillées, existantes ou à développer. Il ne s'agit pas d'une action ponctuelle mais d'un processus qui sera suivi de près et régulièrement mis à jour* ». ¹⁶² Concernant la lutte contre l'extrémisme, le terrorisme et le radicalisme, le plan renvoie à la Note-cadre Sécurité Intégrale et à la Note stratégique Extrémisme et Terrorisme (Stratégie TER) dans lesquelles des mesures spécifiques sont détaillées.

En septembre 2021, le Plan d'action Radicalisme (Plan R) – dont la structure avait été jugée trop lourde par la Commission d'enquête¹ – a en effet été remplacé par la Stratégie Extrémisme et Terrorisme (Strat TER). Comme le Plan R, cette stratégie opère sur la base de diverses plateformes de coopération : la taskforce nationale, les taskforces locales, les cellules de sécurité intégrale locales ou encore les groupes de travail. La Stratégie TER formalise désormais l'implication étroite des entités fédérées – ce dont s'est réjoui le ministre de la Justice.¹⁶³ Autour de cette architecture, s'articulent les banques de données communes. Depuis 2016, l'échange d'informations entre les services de sécurité est en effet facilité par la banque de données commune *Terrorist Fighters* (BDC TF). Dans un premier temps destinée au suivi des individus partis combattre dans la zone irako-syrienne¹⁶⁴, la banque de données commune a ensuite été élargie en 2018 aux '*homegrown terrorist*

¹⁵⁹ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

¹⁶⁰ Comité permanent R, Enquête de contrôle concernant, d'une part, la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense par les deux services de renseignement, et d'autre part, leur collaboration portant notamment sur l'échange d'informations avec leurs partenaires, y compris avec la Défense, 2021.283, 27-8, www.comiteri.be.

¹⁶¹ Stratégie de sécurité nationale, Avant-propos du Premier ministre, 4.

¹⁶² *Ibid.*, 5.

¹⁶³ "Le plan d'action Radicalisme [Plan R] a été actualisé en 2015, mais l'engagement des États n'a jamais été scellé ou formalisé. Nous avons maintenant rectifié cette erreur de système avec la note stratégique. Alors que cela peut sembler n'être qu'une formalité, ce n'est absolument pas le cas. Toutes les autorités de ce pays s'inscrivent désormais officiellement dans les structures mises en place après le 22 mars : les TFL [Local Task Forces], les CSIL-R [Cellules de Sécurité Intégrale locales] et les BDC - Banques de données communes, gérées par l'OCAM". Voir Commission de la Justice, 3 juin 2022, *Compte rendu intégral*, CRIV 55 COM 806, 7.

¹⁶⁴ A.R. du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune '*Foreign Terrorist Fighters*' et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er} bis 'de la gestion des informations' du Chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M.B.*, 22 septembre 2016.

fighters'.¹⁶⁵ En 2019, deux nouvelles catégories ont été ajoutées, à savoir les 'personnes condamnées pour terrorisme' (PCT) et les 'extrémistes potentiellement violents' (EPV).¹⁶⁶ Parallèlement, les ministres de l'Intérieur et de la Justice ont transformé en 2018 la *Joint Information Box* en une banque de données commune Propagandistes de haine (BDC PH). Pour chaque entité inscrite, les BDC contiennent une fiche de renseignement avec les données à disposition des services (renseignements non classifiés, données judiciaires et administratives). Chaque entité des BDC fait également l'objet d'une évaluation de la menace par l'OCAM. Pour les services de renseignement, l'intérêt des BDC est de pouvoir retrouver en un seul endroit toutes les informations dont disposent leurs partenaires et diffuser, par un canal unique, les informations non classifiées dont ils disposent.

Evaluation du Comité permanent R

A la lumière de ce qui précède, le Comité constate que les premiers jalons d'une vision et d'une stratégie de la gestion de l'information en matière de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme sont posés. **Cette recommandation demeure cependant un point d'attention permanent. Le Comité ne peut donc s'accorder avec la VSSE qui estime celle-ci réalisée. Il faut en effet veiller à ce que cette vision et cette stratégie continuent à être nourries par l'ensemble des services impliqués, que l'architecture et les outils qui en découlent soient connus et utilisés par l'ensemble du personnel impliqué dans le processus** (voir aussi 2.1.4.2).

Le Comité rappelle à cet égard que son enquête de contrôle sur l'affaire de Jürgen Conings avait mis en évidence que le SGRS n'avait pas suffisamment alimenté la BDC TF et que certains collaborateurs n'en connaissaient pas la finalité.¹⁶⁷ Et de recommander notamment que « *le SGRS informe son personnel de l'existence de la banque de données BDC TF et les sensibilise à son intérêt et à son utilisation. Il convient également d'établir des directives en rapport avec la consultation et l'alimentation de la BDC TF par le SGRS. De plus, un scénario doit être établi pour l'éventuelle inscription d'un militaire dans la BDC TF ou l'attribution d'un certain niveau de menace à un militaire par l'OCAM* ». ¹⁶⁸

2.1.4.2.

« Rationaliser et professionnaliser les plateformes de concertation et de coordination »

Constatant la multiplication des plateformes de concertation et de coordination (Conseil national de sécurité (CNS), Centre de crise national, OCAM, taskforce nationale (TFN), taskforces locales (TFL), cellules de sécurité intégrale locales (CSIL), etc.), la Commission d'enquête parlementaire recommandait de rationaliser leur nombre et de les professionnaliser. L'objectif était de « *permettre*

¹⁶⁵ A.R. du 23 avril 2018 modifiant l'A.R. du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune '*Foreign Terrorist Fighters*' et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er} *bis* 'de la gestion des informations' du Chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune '*foreign terrorist fighters*' vers la banque de données commune '*terrorist fighters*', *M.B.*, 30 mai 2018.

¹⁶⁶ A.R. du 20 décembre 2019 modifiant l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters et l'Arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er} *bis* « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M.B.*, 27 janvier 2020.

¹⁶⁷ COMITE PERMANENT R, Enquête de contrôle concernant, d'une part, la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense par les deux services de renseignement, et d'autre part, leur collaboration portant notamment sur l'échange d'informations avec leurs partenaires, y compris avec la Défense, 2021.283, 27-8, www.comiteri.be.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 56.

une gestion rationnelle, cohérente et efficace des informations ». ¹⁶⁹ Dans son rapport, la Commission d'enquête regrettait ainsi, malgré l'apport non négligeable du CNS dans la prise de décisions, ne « *pas toujours [savoir] qui fait quoi, sur la base de quels critères et avec quelles informations* ». ¹⁷⁰ La Commission pointait en particulier le flou qui existait quant à la nature des relations entre différentes instances telles que le CNS, le Centre de crise national, l'OCAM et la TFN : « *Le fait que le mandat diffère pour chacune de ces instances et que ces mandats n'ont guère été harmonisés compromet la cohérence et l'efficacité d'une collaboration mutuelle. La cohésion entre le Centre de crise, l'OCAM et la TNF, mérite une attention toute particulière. Les différents groupes de travail et forums de concertation qui, dans l'intervalle, ont été lancés par le CNS, le Centre de Crise et l'OCAM et qui, en exécution notamment de la NCSI [Note-cadre de sécurité intégrale], ont été soutenus ou renforcés, illustrent parfaitement cette problématique* ». ¹⁷¹ Dans ce cadre, la Commission appelait à préciser le rôle de coordination de la TFN. ¹⁷² Il était également proposé d'ancrer dans la loi les missions et interactions entre la TFN, les LTF et les CSIL.

Depuis l'intensification de la lutte contre le terrorisme à partir de 2015, diverses plateformes de concertation ont effectivement été mises sur pied. Au niveau politique, le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité a ainsi été remplacé par le Conseil national de sécurité, assisté des comités stratégique et de coordination du renseignement et de la sécurité. ¹⁷³ En 2015 déjà, le Comité permanent R « *estimait souhaitable que le nouveau Conseil national de sécurité – également sur indication des deux services de renseignement – reprenne son rôle de pilote* » ¹⁷⁴ de la politique de sécurité. A cet égard, il constatait l'accélération du rythme des réunions (notamment dans le contexte des attentats en France) et les projets de directives en discussion au sein du CNS et de ses comités exécutifs. Il apparaît toutefois que, dans un contexte où la menace est jugée moins élevée ¹⁷⁵, les services impliqués dans la lutte contre le terrorisme regrettent encore parfois un manque de leadership politique en matière de sécurité. ¹⁷⁶

La Stratégie TER, comme indiqué supra, fonctionne sur la base de plusieurs plateformes de concertation : la taskforce nationale, les taskforces locales, les cellules de sécurité intégrale locales ou encore les groupes de travail. Elle ne simplifie donc pas les structures et plateformes de concertation du Plan R qu'elle a remplacées. ¹⁷⁷ Aussi, si les CSIL ont été encadrées dans une loi et transformées en cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et

¹⁶⁹ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, p. 175.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 157.

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² *Ibid.*, p. 161.

¹⁷³ En 2020, les AR de 2015 portant création de ces trois organismes ont été remplacés par l'Arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, *M.B.*, 29 décembre 2020 ; Voir aussi VANDERBORGHT J. (2016), « De trinitas 'nationale veiligheidsraad', 'strategisch comité' en 'coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid' toegelicht », *Vigiles*, n°2, pp. 57-68.

¹⁷⁴ Comité permanent R, *Rapport d'activités 2015*, p. 2 ('1.1.2. Orientation politique définie par le Conseil national de sécurité').

¹⁷⁵ En août 2022, l'OCAM évaluait la menace générale au niveau 2, soit 'moyen'.

¹⁷⁶ THOMAS C. (2021), « *Une menace possible et vraisemblable* ». *Dire et faire la sécurité : l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace et la structuration du champ antiterroriste belge*, Université Saint-Louis – Bruxelles, septembre 2021, pp. 314-318.

¹⁷⁷ L'évaluation du dispositif JIC/JDC par ses membres en 2020 avait révélé la confusion qui existe parfois sur le terrain quant aux finalités du JIC et des TFL (« Réunion Evaluation JIC/JDC », 20 novembre 2020 - voir 2.1.5.).

de terrorisme (CSIL-R)¹⁷⁸, les missions des TFL ou de la TFN n'ont pas été ancrées dans la loi mais bien dans une circulaire.¹⁷⁹

En ce qui concerne plus spécifiquement les plateformes de concertation entre les services de renseignement et de sécurité et les autorités judiciaires, il est renvoyé aux commentaires attendants aux recommandations relatives aux JIC/JDC.¹⁸⁰

Pour la VSSE, le ministre de la Justice se limite à préciser que cette recommandation est un point d'attention permanent auquel veillent les Comités stratégique et de coordination du renseignement et de la sécurité ainsi que le Conseil national de sécurité. L'état d'avancement de cette recommandation est indiqué comme étant en cours.

Pour sa part, le SGRS confirme que « *la rationalisation et la professionnalisation des plateformes est un point d'attention permanent du CNS et de ses comités* ». ¹⁸¹ Le service de renseignement militaire précise encore que ces organes se réunissent régulièrement et « *exercent un suivi actif de l'avancée des travaux des différentes plateformes* ». Cela suffit au SGRS pour considérer la mise en œuvre de cette recommandation comme 'finalisée'.

Evaluation du Comité permanent R

Tout d'abord, la formulation de cette recommandation, à la portée très large, rend difficile l'évaluation de sa mise en œuvre. Cette difficulté explique sans doute la différence d'appréciation entre le SGRS et la VSSE.

Ensuite, force est de constater qu'il existe toujours une multitude de plateformes de concertation différentes à l'heure actuelle. Cependant, alors que la Commission d'enquête plaide pour une rationalisation des organes, le Comité attire l'attention sur le fait que ces différents organes présentent des objectifs et des finalités différents. Il n'appelle donc pas à une rationalisation pure et simple de ces structures. Il rejoint les services dans le fait qu'il s'agit d'un point d'attention permanent.

Il insiste par ailleurs sur la nécessité que ces différentes structures soient connues jusqu'au niveau opérationnel. En effet, pour assurer le bon fonctionnement de chaque plateforme et veiller à ce que les canaux d'échange d'informations adéquats soient utilisés, il est primordial que les agents à tous les niveaux connaissent l'architecture dans son ensemble.

Enfin, il est capital que chacun des services qui se trouve engagé dans une ou plusieurs de ces plateformes respecte les engagements pris. Les services de renseignement doivent assurer une représentation au sein des plateformes dans lesquelles ils siègent et veiller à l'exécution des missions qu'ils se sont vu assigner au sein de celles-ci. A cet égard, le Comité permanent R rappelle que dans le cadre de son enquête de contrôle sur l'affaire Jürgen Conings, il avait constaté l'absence de participation du SGRS à une réunion TFL où le 'dossiers Conings' avait été discuté et recommandé que « *le SGRS prenne les mesures qui s'imposent pour assurer une participation active à la LTF* ». ¹⁸²

¹⁷⁸ Loi du 30 juillet 2018 portant création des cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, *M.B.*, 14 septembre 2018.

¹⁷⁹ Circulaire du ministre de la Sécurité et l'Intérieur et du ministre de la Justice du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine.

¹⁸⁰ Voir à ce propos le point 2.1.5. 'Les Joint Intelligence et Joint Decision Centres'.

¹⁸¹ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

¹⁸² COMITE PERMANENT R, Enquête de contrôle concernant, d'une part, la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense par les deux services de renseignement, et d'autre part, leur collaboration portant notamment sur l'échange d'informations avec leurs partenaires, y compris avec la Défense, 2021.283, 52, www.comiteri.be.

2.1.4.3.
« Création d’une Banque-Carrefour pour l’ensemble des services de sécurité »
« Participer activement à la Banque-Carrefour qui sera créée et, sur cette base, réexaminer l’accès à la BNG et la désignation systématique d’experts »

Identifiée comme l’une des clés de la lutte contre le terrorisme, la circulation de l’information a fait l’objet d’une attention particulière de la Commission d’enquête. Celle-ci juge en effet peu convaincants les mécanismes mis en place pour permettre l’échange d’informations entre les services – les officiers de liaison – le transfert de données ou l’accès réciproque aux banques de données des autres services.¹⁸³ Elle suggère comme alternative la création d’une Banque-Carrefour de la sécurité afin de « *rendre accessibles les informations pertinentes disponibles dans les diverses banques de données de manière sûre et intégrée* ». ¹⁸⁴ Il ne s’agirait pas d’une banque de données en tant que telle mais d’un outil de liaison, à l’usage de la police, la Justice, l’OCAM, la VSSE, le SGRS, la DG EPI, l’Office des Etrangers et la CTIF. La Commission relevait toutefois qu’un tel projet nécessitait « *de réformer en profondeur le cadre législatif pour la gestion d’informations de l’ensemble des services concernés, de prévoir les budgets nécessaires, de créer une plateforme de gestion dans laquelle tous les utilisateurs doivent être représentés et de déterminer l’organisation responsable de la gestion technique* ». ¹⁸⁵ Aux yeux de la Commission d’enquête, un tel outil permettrait de réduire le nombre de plateformes de concertation. Une banque-carrefour réduirait également, selon la Commission, les risques d’un accès décontextualisé et indifférencié voire abusif aux informations.

Lors de la mise sur pied de la banque-carrefour, la Commission recommandait en outre de repenser l’accès des services à la banque nationale générale (BNG) de la police. Etant donné les modifications législatives nécessaires à la création d’une Banque-Carrefour de la sécurité, la Commission appelait à maintenir temporairement les accès (existants et envisagés) à la BNG. ¹⁸⁶

La mise en place d’un comité de concertation pour se pencher sur la question

Entre 2018 et 2019, à la demande des ministres de la Justice et de l’Intérieur et de la Sécurité, un comité de concertation – composé de membres de leurs cabinets respectifs, de la Police fédérale, de la VSSE, du SGRS, de l’OCAM, du Centre de crise et du SPF Justice – a été chargé d’entamer une réflexion commune quant à la création d’une banque-carrefour de la sécurité. Dans un rapport de mai 2019¹⁸⁷, le comité de concertation dessine les lignes directrices du projet. Les partenaires s’accordaient ainsi sur un champ d’action élargi de la future banque-carrefour qui ne se limiterait pas au terrorisme et à l’extrémisme. Toutefois, afin de ne pas alourdir le projet, il serait d’abord limité à ces menaces spécifiques avant d’être élargi à d’autres formes de criminalité et à d’autres partenaires. Après discussion quant aux principaux défis techniques et opérationnels du projet, le comité de concertation privilégia, plutôt qu’une nouvelle infrastructure commune à tous les services, une formule basée sur l’interconnexion de leurs banques de données respectives. Il est toutefois rappelé qu’un tel projet nécessite généralement des investissements importants, en particulier dans les systèmes ICT.

¹⁸³ La Commission pointe les anomalies que présentent ces mécanismes, « *telles que l’utilisation non contrôlée de données à d’autres fins, un recours manifeste à la contextualisation, le transfert manuel de données entraînant un retard ou une charge d’erreurs, etc.* » (Parl. St. Kamer, 2016-17, nrs. 54K1752/008, p. 212).

¹⁸⁴ *Ibid.*, 213.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 259.

¹⁸⁶ *Ibid.*, 442.

¹⁸⁷ Cabinets de la Justice et de l’Intérieur, Police fédérale, OCAM, DGCC (BELPIU), VSSE, SGRS, SPF Justice, Rapport du Comité de concertation pour la création d’une Banque-carrefour sécurité, 18 mai 2019.

En février 2020, le Comité permanent R a rendu un avis sur le rapport du comité de concertation. Après avoir rappelé les indispensables investissements financier, technologique et humain, le Comité appelait à définir de manière précise et exhaustive la finalité de la banque-carrefour. Il soulignait également les dangers liés à une extension d'un tel projet non pas à la seule lutte contre le terrorisme mais à tous les aspects de la sécurité : cela aurait des implications sérieuses au regard des droits fondamentaux des citoyens et risquerait de ralentir l'aboutissement du projet. Enfin, le Comité insistait sur une double garantie à laquelle devait répondre une telle banque-carrefour : « *d'une part, la mise en œuvre d'un système répondant effectivement aux problèmes de gestion de l'information (stockage, traitement et exploitation) et de l'échange de celle-ci, tels que rencontrés préalablement aux attentats de Zaventem et Maelbeek ; d'autre part, la mise en œuvre d'un système garantissant la protection des droits et libertés fondamentaux, la protection des données à caractère personnel, ainsi que d'autres intérêts essentiels tels que la règle du tiers service ou les normes de classification* ». ¹⁸⁸

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Annoncée dans l'accord de gouvernement ¹⁸⁹, la mise sur pied d'une banque-carrefour de la sécurité est présentée comme en cours par le SGRS et la VSSE. Le SGRS note toutefois que « *le projet est complexe et avance lentement* » ¹⁹⁰ tandis que le ministre de la Justice constate, pour la VSSE, qu'« *aucun cadre n'a été défini et aucun moyen n'a été mis à disposition jusqu'à présent* ». ¹⁹¹

Si les deux services de renseignement se disent favorables à un tel projet et prêts à alimenter une potentielle future banque-carrefour, la VSSE et le ministre de la Justice identifient trois conditions, à savoir une nécessaire concertation sur les 'hits' qui guideraient l'alimentation d'un tel outil, l'existence préalable au sein de chaque service d'un système efficace de gestion des données et enfin, la mise à disposition de moyens spécifiques. Le SGRS confirme la nécessité de disposer de moyens budgétaires et humains pour développer un tel projet et appelle à la mise sur pied d'un groupe de travail travaillant en synergie avec les services et les partenaires externes.

La VSSE insiste également sur l'infrastructure informatique nécessaire à un tel projet. Approuvé lors du conclave budgétaire 2022, une nouvelle plateforme de communication sécurisée est en développement pour remplacer l'actuelle *Belgian Intelligence Network Information Infrastructure* (BINII). Outre l'échange de documents classifiés, ce système devrait permettre des échanges oraux sécurisés. Selon le SGRS, ce projet pourrait servir « *de base technique à des évolutions futures dans le domaine de la banque carrefour* ». ¹⁹² Et le service de rappeler que, dans l'attente de la concrétisation d'un projet de cette ampleur, « *des initiatives bilatérales restent possibles* ». ¹⁹³ Par exemple, son projet de digitalisation fait l'objet d'une coopération étroite avec la VSSE. ¹⁹⁴

Comme relevé par les deux services de renseignement, le Comité permanent R insiste sur la nécessité, pour chaque partenaire alimentant la banque-carrefour, de disposer d'un système efficace de gestion des informations. A travers différentes enquêtes de contrôle du Comité, il est apparu que

¹⁸⁸ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2020*, 133-4 ('Avis relatif au rapport du comité de concertation sur la création d'une banque-carrefour de la sécurité').

¹⁸⁹ Gouvernement fédéral, *Accord de gouvernement*, 30 septembre 2020, p.74.

¹⁹⁰ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

¹⁹¹ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 37 de la VSSE.

¹⁹² Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ Voir à ce propos le point 2.1.4.4 « *Relier les banques de données des deux services* » & « *Gestion plus efficace et harmonisation des banques de données* ».

cet élément reste, encore aujourd'hui, problématique pour le SGRS.¹⁹⁵ Il renvoie à cet égard au point suivant (2.1.4.4. « Relier les banques de données des deux services » & « Gestion plus efficace et harmonisation des banques de données »).

Et l'accès à la BNG ?

Page | 46

En ce qui concerne l'accès à la BNG, les démarches sont en cours et proches d'être finalisées tant pour la VSSE que pour le SGRS. Les projets d'arrêtés royaux et de protocoles d'accord entre les services et la Police fédérale (en voie de finalisation pour le SGRS) doivent désormais être approuvés au niveau politique. En Commission de la Justice en juin 2022, le ministre de la Justice confirmait que les documents étaient en cours de validation.¹⁹⁶ Il annonçait également que des tests techniques étaient en cours pour l'accès direct de la VSSE. Une fois celui-ci mis en place, l'accès du SGRS sera mis en œuvre. Enfin, le ministre précisait que les projets de protocoles d'accord avec la VSSE prévoyaient une évaluation annuelle des processus d'échanges d'informations.

Evaluation du Comité permanent R

Quant à la banque-carrefour, au vu des réponses des services, le Comité invite le gouvernement à donner une nouvelle impulsion au projet afin de déterminer les finalités de la banque-carrefour, ainsi que budgétiser, planifier et structurer sa finalisation. Ceci, en veillant à une articulation adéquate avec les projets existants ou en développement.

S'il n'existe pas à l'heure actuelle de banque-carrefour de la sécurité, le Comité souhaite rappeler la mise en place des banques de données communes qui permettent un partage structuré de l'information non classifiée entre les services compétents pour le suivi des personnes représentant potentiellement une menace terroriste.¹⁹⁷

Quant à l'accès des deux services de renseignement à la BNG, le Comité constate que, bien qu'annoncé comme étant bientôt réglé, cet accès n'est pas encore au point près de cinq ans après la fin des travaux de la Commission d'enquête parlementaire. Il encourage les instances compétentes à concrétiser cet accès ainsi que celui des autres bases de données auxquelles les services de renseignement ont légalement accès (SIDIS Suite¹⁹⁸, etc.).

¹⁹⁵ Voir par exemple COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2016*, 35 ('Enquête de contrôle sur la position d'information des deux services de renseignement avant les attentats de Paris') ; *Rapport d'activités 2021*, 179-80 ('XI.2.19. Un environnement digital de qualité').

¹⁹⁶ Commission de la Justice, 3 juin 2022, *Compte rendu intégral*, CRIV 55 COM 806, 14.

¹⁹⁷ Voir à cet égard également le point 2.1.4.1. « Contribuer à la réalisation d'une vision et d'une stratégie globales en matière de gestion des informations ». Les BDC étant un outil géré par l'OCAM, celles-ci n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie du Comité dans le cadre de la présente enquête.

¹⁹⁸ Cette banque de données, gérée par la Direction générale des Etablissements pénitentiaires (DG EPI du SPF Justice), reprend les informations relatives aux détenus telles que les données d'identification, les données judiciaires ou encore les visiteurs. La Loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés (*M.B.*, 19 juin 2019) prévoit un droit de lecture des données traitées dans Sidis Suite à divers services dont la VSSE, le SGRS et l'OCAM. Dans son enquête de contrôle sur le suivi par les services de renseignement des détenus condamnés pour terrorisme, le Comité constatait que l'accès du SGRS à cette base de données n'était pas encore effectif. Il invitait les ministres de la Défense et de la Justice à adopter un arrêté royal afin de remédier à la situation. Le Comité recommandait en outre au SGRS de prévoir des procédures internes quant à l'accès et aux modalités d'utilisation de ce logiciel. (COMITE PERMANENT R, Enquête de contrôle sur le suivi par les services de renseignement et de sécurité belges des détenus condamnés pour terrorisme et/ou identifiés comme radicalisés pendant et après leur détention, mai 2022).

2.1.4.4.
« Relier les banques de données des deux services »
« Gestion plus efficace et harmonisation des banques de données (première phase) – une seule banque de données centralisée (deuxième phase) » <i>« 93. [...] Le service de renseignement militaire doit garantir dans les plus brefs délais une gestion plus efficace et une harmonisation de ses banques de données de manière à ce que les recherches puissent être effectuées rapidement et efficacement. Dans une deuxième phase, le SGRS devra disposer d'une banque de données centralisée qui sera connectée à la banque de données de la VSSE' ».</i>

La Commission d'enquête parlementaire jugeait souhaitable *« de relier efficacement les banques de données des deux services de renseignement, de prévoir les nécessaires handling codes, et de tenir compte de la règle du tiers service. Cette liaison pourrait être réalisée par la banque-carrefour dont la création est proposée [...]. Elle nécessiterait toutefois la création d'une banque de données performante au sein du SGRS »*.¹⁹⁹ Cette recommandation est à mettre en lien avec la recommandation précédente relative à la banque-carrefour de la sécurité et pourrait constituer un premier pas dans le développement d'un tel projet.

Un préalable à cette interconnexion est néanmoins que chacun des services dispose en interne d'une banque de données fonctionnelle. La Commission d'enquête parlementaire avait constaté que cela n'était pas le cas pour le SGRS et avait par conséquent recommandé au SGRS de *« garantir dans les plus brefs délais une gestion plus efficace et une harmonisation de ses banques de données de manière à ce que les recherches puissent être effectuées rapidement et efficacement. Dans une deuxième phase, le SGRS devra disposer d'une banque de données centralisée qui sera connectée à la banque de données de la VSSE »*.²⁰⁰

Le Comité a posé le même constat. En 2017, suite à son audit de la Direction Counterintelligence du service de renseignement militaire, le Comité avait ainsi constaté les dysfonctionnements et approximations dans la gestion des informations. En 2021, le Comité recommandait par ailleurs de prévoir, pour le SGRS, *« un environnement digital de qualité à la hauteur de ses obligations et missions »*.²⁰¹

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Le SGRS a fait remarquer qu'*« au cours de l'année 2022, des mesures importantes ont été prises pour débloquer et classer des données structurées et non structurées pour les analystes. À partir de 2023, les données du SGRS seront préparées pour être incluses dans la plateforme d'informations commune avec la VSSE. Le projet digitalisation du SGRS, appuyé par les initiatives déjà en cours au sein du service (e.a. Darkfish et intégration du projet ATLAS de concert avec VSSE) vise à une restructuration complète de l'IT, en ce compris les bases de données du Service. Une intégration de l'architecture IT du SGRS au sein des Defence Classified Networks est prévue pour la période 2024-2025. Cette dernière intégration pourra appuyer l'échange des informations au profit des opérations militaires en cas d'activation d'une nouvelle opération [de type Vigilant Guardian]²⁰² [...] Dans le cadre du PSNR, il est prévu*

¹⁹⁹ Doc. Parl. Chambre, 2016-2017, n°54K1752/008, 305.

²⁰⁰ *Ibid.*, 306.

²⁰¹ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, 179-80 ('XI.2.19. Un environnement digital de qualité'). Voir aussi : *Rapport d'activités 2011*, 7-14 ('II.1. Un audit au sein du service de renseignement militaire') ; *Rapport d'activités 2018*, 2-18 ('I.1. Le fonctionnement de la Direction du contre-espionnage (CI) du SGRS') ; et plus récemment : *Rapport d'activités 2020*, 33 et suivantes ('II.6. Les technologies de l'information et de la communication dans le processus de renseignement au sein du SGRS').

²⁰² Pour plus de détails à ce propos, voir point 2.3 'Recommandations spécifiquement destinées au SGRS'.

*l'interconnexion effective des environnements « Information and Communication Technologies » des deux services. »*²⁰³

Dans l'état des lieux remis à la Commission de la justice, le ministre de la Justice précisait pour la VSSE à l'égard de cette recommandation « *Après étude et concertation au sujet des synergies possibles, les services de renseignement ont décidé de transférer leurs données dans un même système afin d'aboutir à une « common data platform » avec une infrastructure partagée. Cette recommandation n'est donc pas planifiée, mais a été concrétisée différemment* ». ²⁰⁴ Cependant, des évolutions récentes sont intervenues puisque la VSSE a indiqué que les travaux avaient entretemps été entamés : « *Les travaux en cours font l'objet de la fiche digitalisation du PSNR2022. A l'étude, roadmap en préparation dépend des capacités techniques respectives de chaque service SGRS-VSSE* »²⁰⁵.

Page | 48

Evaluation du Comité permanent R

A la lumière des réponses fournies, le Comité constate que l'interconnexion des banques de données des deux services est un domaine qui retient l'attention des services et dans lequel des développements (qui se sont faits attendre) sont intervenus très récemment. Il encourage les services à poursuivre leurs efforts dans ce domaine. Le Comité suivra de près ce projet.

La "mise en ordre" de l'environnement ICT propre à chaque service est toutefois une condition *sine qua non* avant de pouvoir parler de bases de données interconnectées. Les précédentes enquêtes de contrôle du Comité ont pu montrer – plus particulièrement au niveau du SGRS – que les défis à relever dans ce domaine sont encore nombreux. Il invite par conséquent le SGRS à y remédier en respectant les engagements qu'il a pris et le calendrier qu'il s'est fixé (à ce propos, voir aussi point 2.3.4.).

2.1.4.5.

« Passer du principe du *need to know* à celui du *need to share* »

Soucieuse de renforcer la circulation et l'échange d'informations entre les services, la Commission d'enquête formulait une recommandation générale relative à la culture de travail en appelant à « *changer de paradigme en passant du principe du 'besoin de savoir' à celui du 'besoin de partager' dans le cadre duquel un équilibre doit être trouvé entre le besoin de sécurité, la protection des sources, la protection de la vie privée et l'efficacité de l'enquête et des mesures de sécurisation* ». ²⁰⁶ En particulier en vue d'une détection précoce des signes de radicalisation, la Commission insistait sur l'importance de sensibiliser et interpeller les services à un changement de culture²⁰⁷ et de « *s'attaquer de manière drastique au refus de partager l'information* ». ²⁰⁸ Cet appel était relayé par l'administrateur général de la VSSE dans sa préface du rapport annuel 2020 de la VSSE. ²⁰⁹

²⁰³ Courrier du 10 août 2022 envoyé par le Chef du SGRS au Président du Comité permanent R concernant "L'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission parlementaire Attentats Bruxelles 22 mars 2016".

²⁰⁴ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 35 de la VSSE.

²⁰⁵ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

²⁰⁶ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, 255.

²⁰⁷ Ibid., 166.

²⁰⁸ Ibid., 255-6.

²⁰⁹ VSSE, Rapport annuel 2020, 3.

Le principe du ‘besoin d’en connaître’ est inscrit dans la Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (L.C&HS).²¹⁰ Dans son article 8, la loi précise effectivement que la communication d’informations classifiées requiert la détention d’une habilitation mais également le besoin d’en connaître et d’y avoir accès pour l’exercice de sa fonction ou mission.

Le principe du *need-to-know* guide donc l’échange d’informations classifiées. Le ministre de la Justice indique que cela permet aux services de se protéger de certains dangers tels que la menace interne (*insider threat*).²¹¹ Pour sa part, le SGRS précise que, dans la pratique, il veille à communiquer les informations vers *toutes* les personnes qui ont le besoin d’en connaître.²¹²

Malgré l’absence de modifications législatives, une évolution des mentalités en matière d’échange d’informations est perceptible. La VSSE explique : « *Plus que de changements de textes de lois, le basculement du principe du ‘need to know’ vers celui du ‘need to share’ est le résultat d’une évolution de mentalité. Cela doit se refléter par une façon différente d’aborder un dossier en prenant directement en compte la notion de déterminer si cette information peut, en tout ou en partie, soutenir le travail d’un service partenaire* ». ²¹³

Ce « *basculement de mentalité* » est renforcé par l’existence des différentes plateformes (les TFL, le JIC/JDC et les FORA CT, groupes de travail de la Stratégie TER ou la plateforme commune SGRS-VSSE, etc.) et procédures spécifiques (par exemple, la coordination lors du retour administratif de FTF), qui permettent de structurer l’échange d’informations. Les participants disposant d’habilitations de sécurité, l’échange d’information s’y fait, selon la VSSE et le ministre de la Justice, sans réserve. L’échange proactif entre les services deviendrait ainsi « *de plus en plus la norme au niveau du renseignement* ». ²¹⁴ Si les services se disent satisfaits des différentes plateformes de concertation, on rappellera ici la recommandation de la Commission d’enquête quant à leur nombre et professionnalisation. ²¹⁵

Le SGRS précise encore que le PSNR renforce l’échange d’informations en mettant de manière plus structurelle le personnel des deux services en contact.

En ce qui concerne un changement de la culture de travail, le Comité permanent R a par le passé pointé les difficultés liées à une compartimentalisation de l’information, par exemple suite à son enquête de contrôle sur les révélations d’Edward Snowden²¹⁶ ou dans le cadre de son enquête de contrôle de la direction *Counterintelligence* du SGRS.²¹⁷ Encore récemment, le dossier Conings a révélé les problèmes dans la circulation de l’information au sein même du SGRS.²¹⁸

Ces dernières années toutefois, des initiatives ont effectivement été déployées en vue d’un partage renforcé des informations. En particulier, le suivi de ce que l’on a appelé les *foreign terrorist fighters*

²¹⁰ Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, *M.B.*, 7 mai 1999.

²¹¹ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d’enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 36 de la VSSE.

²¹² Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à ‘l’état d’avancement des recommandations formulées par la Commission d’enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016’.

²¹³ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d’enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ Voir à ce propos le point 2.1.4.2.

²¹⁶ COMITE PERMANENT R, *Rapport d’activités 2014*, 122 (‘IX.2.4. Les conséquences négatives du compartimentage et de la confidentialité au sein du SGRS’).

²¹⁷ COMITE PERMANENT R, *Rapport d’activités 2018*, 17 (‘I.1.5.13. Gestion des informations’).

²¹⁸ COMITE PERMANENT R, Enquête de contrôle concernant, d’une part, la détection et le suivi de la radicalisation d’un militaire de la Défense par les deux services de renseignement, et d’autre part, leur collaboration portant notamment sur l’échange d’informations avec leurs partenaires, y compris avec la Défense, 2021.283, www.comiteri.be.

(FTF) a encouragé l'échange d'informations, tant au niveau national – par exemple avec la banque de données commune²¹⁹ – qu'à l'international.²²⁰

Evaluation du Comité permanent R

L'état d'avancement de cette recommandation est indiqué par les deux services comme étant en cours, ce qui semble en effet ressortir des réponses des services. Le Comité souligne cependant la difficulté d'appréciation du niveau de mise en œuvre de cette recommandation tant sa formulation est large.

Le Comité rejoint la Commission d'enquête quant à l'importance du partage des informations. A l'instar des services, il n'estime cependant pas que le changement de culture pour lequel plaide la Commission d'enquête impose une modification du cadre légal.

Le Comité est d'avis qu'il s'agit en réalité d'un faux débat. En effet, le "need to share" est contenu dans le "need to know". Le "need to know" dans le monde du renseignement signifie que chacun doit avoir accès aux informations dont il a besoin pour remplir sa mission, mais en même temps, l'accès à ces informations doit être limité à ces seules personnes. Le "need to share" doit nécessairement être lié au strict respect des règles de sécurité.

Par ailleurs, le Comité insiste sur le besoin de veiller à ce que « *le nécessaire need to share n'évolue pas de facto vers le nice to know* ». ²²¹ Dans le cadre de leur contrôle conjoint de la banque de données commune, le C.O.C. et le Comité permanent R ont effectivement pointé à plusieurs reprises le danger d'hypothéquer le principe du *need to share* si l'accès aux informations confidentielles n'était pas suffisamment encadré. ²²²

2.1.4.6.

« Améliorer l'accès aux informations classifiées »

Toujours dans le but de renforcer l'échange et la circulation des informations, la Commission d'enquête plaide « *en faveur d'une amélioration de l'approche européenne en ce qui concerne l'échange d'informations classifiées* » sans apporter de détails supplémentaires quant à ce. ²²³ En parallèle, elle appelait, tout au long de son rapport, à améliorer l'accès aux informations classifiées et leur partage. ²²⁴ La Commission reliait cette recommandation à celle relative à la règle du tiers service. ²²⁵

Au niveau européen

Afin de pouvoir échanger des informations classifiées avec des pays étrangers (et notamment de l'UE), la Belgique a conclu des accords bilatéraux de sécurité qui déterminent les règles de protection et

²¹⁹ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2016*, 129 ('VI.1.3. L'obligation d'alimenter la banque de données commune').

²²⁰ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2019*, 18 ('I.3. Les échanges de données à caractère personnel sur les *foreign terrorist fighters* au niveau international').

²²¹ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2017*, 69 ('VI.3.2. Un avis commun').

²²² COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2018*, 87 ('Chapitre VI Le contrôle des banques de données communes') ; *Rapport d'activités 2017*, 59 ('Chapitre VI Le contrôle des banques de données communes') et 69 ('VI.3.2. Un avis commun') ; *Rapport d'activités 2016*, 225 ('Avis commun n°2/2016 du 1^{er} décembre 2016 concernant la déclaration préalable de la banque de données commune 'Foreign Terrorist Fighters').

²²³ *Doc.Parl.* Chambre, 2016-2017, n. 54-1752/008, 15 juin 2017, 265.

²²⁴ *Ibid.*, 260.

²²⁵ A propos de la règle du tiers service, voir point 2.1.3.3. '*Organiser et appliquer uniformément la règle du « tiers pays » et celle du « tiers service »*'.

d'équivalence entre les degrés de classification nationaux. C'est le cas notamment avec la France, l'Allemagne, l'Espagne, la Hongrie, le Luxembourg.²²⁶ L'annexe 1 de l'AR du 24 mars 2000 portant exécution de la L.C&HS²²⁷ contient également un tableau de correspondance entre les degrés de classification en application de conventions ou traités internationaux qui lient la Belgique, et le degré de classification belge.

Quant à l'échange d'informations classifiées de l'Union européenne, il est régi par la décision du Conseil du 23 septembre 2013 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne.²²⁸

Au niveau belge

En Belgique, trois initiatives en particulier visant à améliorer l'accès aux informations classifiées sont mises en avant par les services et le ministre de la Justice.

Le SGRS fait d'abord référence à la refonte prochaine de l'Autorité nationale de sécurité (ANS) décidée en 2022 par le Conseil national de sécurité, qui a notamment « *pour but d'améliorer l'échange d'informations entre les services de sécurité* ».²²⁹

Le ministre de la Justice mentionne également le projet de loi visant notamment l'instauration d'un quatrième niveau de classification 'RESTREINT', destiné à « *fournir des informations classifiées par e-mail crypté à des personnes non-titulaires d'une habilitation de sécurité, sans [s']exposer au risque de vol ou de fuite de ces informations* ».²³⁰ Après un premier projet de loi déposé en janvier 2022²³¹, le texte a été retravaillé et validé en Conseil des ministres en juillet 2022 pour un nouveau dépôt à la Chambre prévu en septembre 2022.²³²

Les deux services rappellent enfin le projet, annoncé dans l'accord de gouvernement²³³ et en cours de développement, de plateforme nationale de communication sécurisée.²³⁴ En vue d'assurer une réponse rapide et adéquate des autorités dans un contexte de sécurité en constante évolution²³⁵, le projet *Belgian Secure Communications* (BSC) est placé sous la tutelle du ministre de la Justice. Dans une réponse écrite, ce dernier précisait : « *Il s'agit d'un système développé en Belgique, et par la Belgique, qui permettra à certains services et acteurs belges de communiquer entre eux de manière confidentielle et sécurisée* ».²³⁶ En Commission de la Justice du 3 juin 2022, le ministre confirmait des

²²⁶ Pour un aperçu de l'ensemble des pays avec lesquels la Belgique a conclu pareil accord, voir le site internet de l'ANS : www.nvoans.be/fr/au-sujet-de-lans/competences-internationales

²²⁷ Arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, *M.B.* 31 mars 2000.

²²⁸ Décision du conseil du 23 septembre 2013 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne, *J.O.* 15 octobre 2013, L 274/1.

²²⁹ *Idem.*

²³⁰ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 38 de la VSSE.

²³¹ Projet de Loi portant modification de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, 24 janvier 2022, DOC 55 2443/001.

²³² Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

²³³ Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, p. 74 : « *Le gouvernement accordera une attention particulière à la sécurisation des communications et du transfert de données entre les services concernés* ».

²³⁴ Voir à ce propos aussi point 2.1.4.3.

²³⁵ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

²³⁶ Réponse du Vice-premier ministre et ministre de la Justice, chargé de la Mer du Nord du 18 janvier 2022, à la question n°897 de Madame la députée Yngvild Ingels du 13 décembre 2021, Chambre, 2021-2022, QRVA 55/075, 242.

investissements importants dans ce cadre.²³⁷ Conforme aux normes de l'UE et de l'OTAN en la matière, le projet BSC offrira davantage de fonctionnalités que l'actuel BINII.

A ces initiatives, le Comité permanent R ajoute l'adoption par la Chambre en juillet 2022 de la proposition de loi relative à la déclassification des pièces classifiées qui prévoit une déclassification, après décision explicite de 'l'autorité d'origine' suite à une durée de 20, 30 ou 50 ans écoulés.²³⁸

Evaluation du Comité permanent R

Le Comité relève la portée large et le libellé vague de la recommandation. La différence d'appréciation entre la VSSE ('en cours') et le SGRS ('non programmé'²³⁹) quant à l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette recommandation semble naître d'une lecture différente quant à sa portée. Là où le SGRS envisage les initiatives au niveau européen uniquement, la VSSE vise les démarches entreprises au niveau national.

En ce qui concerne la conclusion d'accords bilatéraux, le Comité encourage la Belgique à poursuivre la conclusion de ce type d'accords avec d'autres pays (en particulier ceux de l'UE) afin notamment d'organiser l'assistance mutuelle pour la réalisation des procédures d'habilitation de sécurité.

Quant à l'échange d'informations classifiées en Belgique, à la création de l'OCAM, le Comité avait insisté sur « *la nécessité absolue et urgente de mettre en place un réseau de communication sécurisé* »²⁴⁰. Le système mis en place et utilisé actuellement (BINII) présente des limites à de nombreux égards. Le Comité salue par conséquent l'initiative lancée visant à remplacer ce système et demande à ce qu'un accès à celui-ci lui soit réservé.

2.1.4.7.

« Améliorer l'accès aux applications de communication « cryptées » à l'échelle européenne »

« Accorder une attention particulière à la promotion, au niveau européen, de la lutte contre le cryptage de données par des organisations terroristes »

Lors de leurs auditions devant la Commission d'enquête, les services opérationnels ont fait part des difficultés rencontrées face à l'usage, par les terroristes suspectés, des messageries cryptées telles que WhatsApp, Viber ou Telegram. Le contenu des communications échangées via ces applications reste en effet difficile voire impossible d'accès sans la collaboration des fournisseurs.²⁴¹ Face à ce constat, « *[l]a Commission d'enquête estime qu'il est inadmissible que la lutte contre le terrorisme soit considérablement entravée par les fournisseurs internationaux qui refusent de donner suite aux*

²³⁷ Commission de la Justice, 3 juin 2022, *Compte rendu intégral*, CRIV 55 COM 806, 37 : « *pour moi, la Banque-carrefour Sécurité est toutefois aussi liée à la fameuse infrastructure sécurisée – ce réseau de communication sécurisé – dont nous ne disposons pas, ou très mal, actuellement dans notre pays. Maintenant c'est ce qu'on appelle BINII. Aujourd'hui, si, dans notre pays, un ministre veut passer un appel téléphonique à un collègue à l'étranger avec une ligne sécurisée, il doit se rendre dans une ambassade. C'est la réalité dans notre pays [...] Nous allons maintenant nous attaquer à ce problème, nous y investissons beaucoup d'argent. Des fonds ont été débloqués à cette fin, 30 millions d'euros à investir dans ce nouveau projet* ».

²³⁸ Doc. Parl, 2021-2022, Proposition de loi visant à introduire des règles générales de déclassification des pièces classifiées, 15 juillet 2022, 55K 2739/006.

²³⁹ Le SGRS précise en effet « non programmé au niveau européen ».

²⁴⁰ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2008*, 110 ; *Rapport d'activités 2007*, 76.

²⁴¹ Voir notamment Doc.Parl. Chambre, 2016-2017, n. 54-1752/008, 15 juin 2017, 286.

*demandes de décryptage d'applications de communication auxquelles les services de renseignement n'ont pas accès. Ce problème, qui est en réalité un problème européen, voire international, a aujourd'hui été signalé au Conseil Justice et Affaires intérieures de l'Union européenne. La Commission d'enquête insiste sur la nécessité que la priorité requise soit accordée à ce débat. Il est souhaitable que la Belgique mène à cet effet les concertations bilatérales qui s'imposent avec un certain nombre d'États membres partageant la même vision ».*²⁴²

Sensibiliser les partenaires européens au défi de l'accès aux messageries cryptées relève avant tout de la responsabilité du gouvernement fédéral. Dans l'état des lieux de la mise en œuvre des recommandations présenté à la Commission de la Justice, le ministre de la Justice confirme que « [l]a Belgique s'efforce (...) [à ce] que les regards se tournent dans la bonne direction au niveau européen afin de rendre possible l'interception légale de communications cryptées, au moyen des normes et standards internationaux en vigueur en matière de communications ».²⁴³ La VSSE dit également attirer l'attention de ses partenaires européens sur l'enjeu de l'accès aux communications cryptées.²⁴⁴

Au niveau national également, suite à l'annulation par la Cour constitutionnelle de certaines dispositions de la loi relative à la conservation des données²⁴⁵, le gouvernement a travaillé à légiférer dans cette matière. La VSSE confirme que « dans le cadre de la réglementation relative à la conservation des données, une disposition est en cours d'élaboration afin de faciliter l'accès aux données cryptées pour les autorités sans mettre en péril la sécurité de l'ensemble du système de communication ».²⁴⁶ Des discussions ont effectivement été menées récemment au sein du parlement avec les ministres compétents dans le cadre de l'examen du projet de loi relative à la conservation des données (dite la 'loi réparatrice Data retention').²⁴⁷ Alors que l'avant-projet de loi contenait une disposition relative au déchiffrement des communications cryptées, cette disposition a toutefois été évacuée du projet de loi. Dans le rapport de la première lecture du projet de loi en Commission de l'économie, de la protection des consommateurs et de l'agenda numérique, on peut lire que « [la question de l'encryptage] a effectivement été supprimé[e] de l'avant-projet de loi, notamment à la suite de l'avis de l'APD. Il s'agit d'une matière extrêmement complexe. [...] D'aucuns prétendent qu'il est aujourd'hui technologiquement impossible de permettre l'interception sans compromettre la confidentialité. Le gouvernement a donc jugé opportun d'omettre délibérément la disposition en question dans le projet de loi à l'examen. [...] Le vice-premier ministre [et ministre de la Justice] voudrait que la Belgique prenne l'initiative au niveau européen pour trouver une solution dans ce dossier ».²⁴⁸ Il ajoute que des techniciens réfléchissent actuellement à comment avoir accès aux données cryptées sans mettre en péril le système de cryptage de bout en bout.²⁴⁹

²⁴² *Ibid.*, 307-8. Il convient de noter que, pour cette recommandation, le SGRS s'est inspiré des réponses de la VSSE et du ministre de la Justice.

²⁴³ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 1 de la VSSE.

²⁴⁴ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

²⁴⁵ Cour Constitutionnelle, Arrêt n° 84/2015 du 11 juin 2015.

²⁴⁶ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

²⁴⁷ Projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités, *Doc.Parl.*, 55 2572/001. Entretemps, la loi a été adoptée et publiée (Loi du 20 juillet 2022 relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités, *M.B.* 8 août 2022).

²⁴⁸ Rapport de la première lecture du projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités, *Doc.Parl.*, 55 2572/003, 46.

²⁴⁹ *Ibid.*, 83.

En l'attente de modifications législatives, l'accès aux messageries cryptées ne peut se faire que via un accès direct à l'appareil de l'utilisateur. Une alternative possible consiste à utiliser des logiciels type cheval de Troie qui permettent d'accéder à distance aux informations de l'appareil. Le Comité traite cette question dans le cadre de son enquête de contrôle relative au logiciel Pegasus, encore en cours à la rédaction du présent rapport.

Sur cet enjeu, la VSSE se dit attentive au développement de la composante Cyber du SGRS. Elle précise encore qu'une coopération étroite avec le SGRS et entre les équipes techniques des deux services quant à l'exécution des méthodes de recueil de données semble être la voie à suivre dans cette matière.²⁵⁰ Outre un suivi des évolutions législatives et une participation aux forums internationaux, le service prévoit également une concertation avec les partenaires belges pour l'évaluation, l'achat, le développement et l'utilisation des systèmes d'interception.

Evaluation du Comité permanent R

Encore une fois, il s'agit d'une recommandation qui est également (voire avant tout) formulée à l'égard du gouvernement fédéral, invité à porter cette question sur la scène européenne et internationale. Le Comité salue l'initiative prise en ce sens par le ministre de la Justice.

Pour le reste, le Comité renvoie à son rapport d'enquête relatif au logiciel Pegasus qui sera partagé avec la Commission de suivi dès l'enquête finalisée.

2.1.5. Les Joint Intelligence et Joint Decision Centres

Titres	# ²⁵¹	Intitulé des recommandations
2.1.5.	VSSE	Ancrer légalement la mise en place de « <i>Joint Intelligence Centres</i> » et de « <i>Joint Decision Centres</i> » pour appuyer une priorité temporaire de l'enquête de renseignement
	SGRS	
	VSSE	Modification de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité : Création de <i>Joint Intelligence Centres</i>
	SGRS	
	VSSE	Modification du Code d'Instruction criminelle : Création de <i>Joint Intelligence Centres</i>
	SGRS	
	VSSE	Modification de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité : Révision de l'article 19/1 concernant l'obligation d'information en lien avec l'adaptation de l'article 29 du Code d'Instruction criminelle
	SGRS	
	VSSE	Participer activement aux <i>fusion cells</i> , <i>Joint Intelligence Centres</i> et <i>Joint Decision Centres</i>
	SGRS	
	VSSE	Extension – si nécessaire – des <i>fusion cells</i> et du MoU conclu avec la PJF Bruxelles à toutes les PJF spécialisées
	SGRS	

Convaincue par la formule embryonnaire de l'*Intelligence Fusion Cell* mise sur pied pour l'arrondissement judiciaire de Bruxelles par la DJSOC/Terro, la PJF Bruxelles, l'OCAM, la VSSE et le SGRS²⁵², la Commission d'enquête parlementaire a recommandé la création de *Joint Intelligence* (JIC)

²⁵⁰ Ibidem.

²⁵¹ Pour une explication des codes couleur, il est renvoyé au point 1.4.2 de l'introduction.

²⁵² En mai 2016, ces services signaient un *Memorandum of Understanding* visant à créer une plateforme d'échange (*Intel(ligence) Fusion Cell*) afin de trier et prioriser les nouvelles informations relatives à des infractions terroristes sur l'arrondissement de Bruxelles (Memorandum of understanding du 19 mai 2016 entre le Service général du renseignement et de Sécurité, la Sûreté de l'État, la Police judiciaire fédérale de Bruxelles et l'OCAM concernant la coopération dans la lutte contre Daesh).

et *Joint Decision Centres* (JDC). Ce dispositif a fait l'objet de multiples recommandations par la Commission d'enquête, qui sont abordées simultanément dans cette section.

Au sein du *Joint Intelligence Centre*, les mêmes services sont invités à (continuer d') échanger toute(s) nouvelle(s) information(s), classifiée(s) ou non, à leur disposition en matière d'infractions terroristes. Rejoints par le parquet fédéral, ils formeront le *Joint Decision Centre* pour évaluer ensemble ces informations et la suite à y donner : « *Sur la base d'une évaluation collégiale commune, il faut décider si l'on travaille sur de nouvelles informations, et dans l'affirmative, quel service est le mieux placé pour le faire* ». ²⁵³

En bref, la Commission d'enquête appelait les services, au sein du JIC, à « *élaborer une position d'information commune* » sur les dossiers liés à des (potentielles) infractions terroristes et, au sein du JDC, à « *fixer des priorités communes* ». ²⁵⁴ Ainsi, à travers le JIC/JDC, « *[l]a séparation stricte entre la police, les services de renseignement et la justice est dès lors abandonnée et remplacée par une approche circulaire et collégiale* ». ²⁵⁵

Outre un mandat élargi – non plus un simple partage mais une *évaluation commune* des informations – la Commission recommandait également l'extension du dispositif aux quatre autres directions judiciaires déconcentrées spécialisées en terrorisme (PJF terro). Une concertation au niveau national était également recommandée pour les dossiers qui dépassaient le niveau des arrondissements. ²⁵⁶

Enfin, dans ce cadre, la Commission d'enquête appelait à des modifications législatives. En particulier était recommandée l'adaptation de l'article 13/2 de la L.R&S (renuméroté 13/5 par la loi du 30 mars 2017 modifiant la L.R&S) ²⁵⁷ qui, selon la Commission, « *met (...) trop l'accent sur la protection de la finalité judiciaire et ne tient pas compte de l'hypothèse dans laquelle une enquête des services de renseignement risque d'être hypothéquée par une instruction pénale* ». ²⁵⁸ Or, à travers le JIC/JDC, la Commission d'enquête entendait permettre, dans certains dossiers, que priorité soit donnée à l'enquête de renseignement. Dès lors, « *il faudrait stipuler dans l'article 13/2 [devenu 13/5] de la loi du 30 novembre 1998 que les services de renseignement et le ministère public peuvent prendre les arrangements nécessaires en la matière* ». ²⁵⁹

La Commission d'enquête suggérait en outre d'assouplir l'obligation d'information vis-à-vis de la Commission BIM, prévue par l'article 19/1 de la L.R&S, en cas d'indices sérieux relatifs à la commission d'un crime ou d'un délit. La modification recommandée visait à préciser que l'obligation d'information ne devait pas être immédiate mais pouvait être reportée afin de ne pas nuire à l'enquête de

²⁵³ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, p. 376.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 311.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 58.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 377.

²⁵⁷ Loi du 30 mars 2017 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal, M.B., 28 avril 2017. Le nouvel article 13/5 prévoit :

« *Les services de renseignement et de sécurité veillent à ne pas mener d'enquête portant atteinte délibérément aux missions du magistrat compétent et risquant d'entraver le bon déroulement d'une information ou d'une instruction judiciaire.*

Lorsqu'un service de renseignement et de sécurité procède à une investigation qui peut avoir une incidence sur une information ou une instruction judiciaire, ce service, s'il met en œuvre les méthodes de recueil de données visées à l'article 18/2, ne peut porter préjudice à ladite information ou instruction judiciaire.

Le service de renseignement et de sécurité en informe la commission [BIM]. Sans préjudice des accords conclus avec les autorités judiciaires, la commission [BIM] décide, en concertation avec le magistrat compétent et le dirigeant du service concerné ou l'agent qu'il délègue à cet effet, si et selon quelles modalités le service de renseignement et de sécurité peut continuer ses investigations. Elle informe le Comité permanent R de sa décision. Le service de renseignement et de sécurité exécute sa mission conformément à la décision de la commission [BIM]. La commission [BIM] veille au respect de sa décision ».

²⁵⁸ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, p. 309.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 309.

renseignement.²⁶⁰ En parallèle, la Commission d'enquête suggérait de modifier l'article 29 du Code d'instruction criminelle (CIC) auquel renvoie l'article 19/1 de la L.R&S mais dont la portée est différente : si l'article 29 CIC vise les *indices concrets* d'infractions constatés par les services de renseignement *peu importe la méthode*, l'article 19/1 requiert de communiquer tous *indices sérieux ou soupçons raisonnables* d'infraction mais uniquement constatés *lors de l'exécution de méthodes spécifiques ou exceptionnelles de renseignement*.²⁶¹

Le JIC/JDC dans le ressort de la Cour d'appel de Bruxelles

Depuis janvier 2019, en exécution de la décision du Conseil national de sécurité (CNS – voir *infra*), le JIC/JDC est devenu opérationnel pour l'arrondissement judiciaire de Bruxelles. Désormais, les partenaires ne se limitent plus à échanger les nouvelles informations en matière de terrorisme mais en font une évaluation commune – tel que recommandé par la Commission d'enquête parlementaire.

Après une première évaluation positive par les partenaires, le modèle a été étendu en novembre 2019 aux autres arrondissements du ressort de la Cour d'appel de Bruxelles, c'est-à-dire Hal-Vilvorde, Nivelles et Leuven.

La VSSE et le SGRS confirment participer activement aux réunions JIC et JDC, notamment, pour le SGRS, « [s]uite à la restructuration (BPR et Plan d'action post-JC) et à l'intégration de nouveaux inspecteurs au sein de nos organes de collecte compétents et au sein des plateformes d'analyse concernées ». ²⁶²

Concrètement, les membres du JIC (DJSOC/Terro, OCAM, PJF Bruxelles et PJF compétente si l'information concerne des faits hors de Bruxelles, SGRS et VSSE) se réunissent pour partager toutes nouvelles informations relatives à une menace crédible en matière de terrorisme. L'objectif est de permettre à chaque partenaire de contextualiser l'information avec ses propres renseignements. Ensemble, ils décident « de manière collective de la réaction la plus appropriée à adopter face à ces nouvelles informations (dossier de renseignement, dossier judiciaire, les deux, suivi administratif, nouvelle évaluation de la crédibilité ou de la véracité des informations, etc.) ». ²⁶³

Les partenaires peuvent alors soumettre une proposition de poursuite(s) au JDC, où ils sont rejoints par le parquet fédéral, le parquet local compétent et le directeur coordonnateur de la police fédérale (DirCo). Le Centre de crise national peut également être invité à participer au JDC en cas de menace grave et urgente.

En parallèle du JIC/JDC, la procédure dite JIC 1.7 (en référence au paragraphe concerné dans le document cadre du CNS) prévoit l'échange d'informations sur les dossiers de terrorisme en cours.

En novembre 2020 et mars 2022, les services ont procédé à de nouvelles évaluations du dispositif JIC/JDC tel qu'il est organisé sur le ressort de la Cour d'appel de Bruxelles. ²⁶⁴ En 2020, l'évaluation a notamment permis d'insister sur le nécessaire pré-triage, par chaque service, des informations soumises au JIC. À cette occasion, il avait également été appelé à une meilleure coordination et délimitation entre le JIC et la LTF. Après plus de trois ans, les partenaires estiment la méthode de travail du JIC/JDC consolidée. Dès lors, en mars 2022, les membres du JIC-JDC se prononçaient en faveur d'une extension du dispositif vers les autres ressorts mais contre un élargissement du champ d'application qui dépasserait le terrorisme (cf. *infra*).

²⁶⁰ *Ibid.*, pp. 309-310.

²⁶¹ *Ibidem*.

²⁶² Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

²⁶³ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 2 de la VSSE.

²⁶⁴ « Réunion Evaluation JIC/JDC », 20 novembre 2020 ; « Discussion du champ d'application et de la marche à suivre JIC-JDC – réunion avec les membres du JIC-JDC de Bruxelles », 1 mars 2022.

L'extension géographique et thématique du JIC/JDC

En avril 2019, le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité (CCRS) a approuvé le *Memorandum of Understanding* entre les partenaires qui prévoit la mise sur pied d'un *Forum Counter Terrorism* (Forum CT) dans les autres directions judiciaires déconcentrées spécialisées en terrorisme, à savoir Liège, Charleroi, Anvers et Gand. Ici aussi, la PJF Terro compétente, DJSOC/Terro, l'OCAM, le SGRS et la VSSE (ces deux derniers parfois représentés par un seul membre de la Plateform CT²⁶⁵) échangent sur les dossiers en cours et partagent toutes nouvelles informations. Toutefois, les services ne procèdent ni à une évaluation commune ni à une attribution des dossiers.

Contrairement au modèle JIC/JDC, les partenaires n'ont pas procédé à une évaluation commune des FORA CT. De son côté, la VSSE s'en dit satisfaite mais juge « *très important que les mêmes procédures existent sur l'ensemble du territoire national et soutient dès lors fortement l'extension du JIC-JDC au niveau national* ». ²⁶⁶

En effet, suite à l'évaluation du JIC/JDC en mars 2022, un projet d'extension est à l'étude. Présenté au CCRS en avril 2022, le projet fait l'objet d'une consultation interne au sein de chaque service avant d'être à nouveau soumis en octobre 2022 au CCRS, puis au CNS.²⁶⁷ Il s'agit notamment d'évaluer l'impact budgétaire et humain d'une telle extension.²⁶⁸

Si le SGRS ne se dit pas opposé à cet élargissement, la VSSE explique vouloir « *travailler à une approche uniforme pour l'ensemble du pays, où les dossiers sont toujours examinés au niveau local par l'intermédiaire du JIC (ou des Forums CT), et où il existe un principe uniforme de JDC* ». ²⁶⁹

Le Comité relève que le SGRS décrit l'état d'avancement de cette recommandation comme étant en cours tandis que la VSSE l'annonce comme non programmée. Le projet soumis au CCRS prévoit en effet un JDC national plutôt qu'une extension du dispositif complet JIC/JDC dans chaque ressort des Cours d'appel.

En décembre 2019 déjà, Koen Geens, alors ministre de la Justice, relevait la principale difficulté à l'extension du JIC/JDC au-delà du ressort de la Cour d'appel de Bruxelles, à savoir la conciliation de l'organisation déconcentrée des PJF et de l'organisation centralisée des services de renseignement.²⁷⁰

L'actuel ministre de la Justice exprimait pour sa part, en juin 2022, ses doutes quant au besoin de créer cinq JDC différents, soit un JDC pour chacun des ressorts des Cours d'appel.²⁷¹

Quant à une extension thématique du JIC/JDC et/ou des FORA CT, la VSSE n'est pas favorable à un élargissement à d'autres menaces.²⁷² En effet, elle ne juge pas opportun d'étendre le modèle à la

²⁶⁵ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

²⁶⁹ Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

²⁷⁰ « (...) la difficulté est de concilier deux organisations distinctes : une organisation plutôt déconcentrée du côté de la police avec la PJF et une organisation plus centralisée pour les services de renseignement. Le parquet se situe entre les deux avec une structure plutôt déconcentrée de cinq ressorts de cour d'appel des arrondissements judiciaires avec 14 parquets mais, dans le secteur du terrorisme en particulier, un rôle majeur pour le seul organe au niveau national, c'est-à-dire le parquet fédéral ». Cf. Chambre des Représentants, Réunion commune de la Commission Intérieur, Sécurité, Migration et Matières administratives et de la Commission Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 55 COM 69, 10 décembre 2019, p. 5.

²⁷¹ Chambre des Représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 55 COM 806, 3 juin 2022, p. 14.

²⁷² Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

menace extrémiste, déjà couverte, conformément à la Stratégie TER, par les LTF, les CSIL et la banque de données commune. Lors de l'évaluation commune de mars 2022, les partenaires du JIC/JDC ont effectivement convenu de ne pas élargir le champ d'application du dispositif.

L'absence de modification législative

Page | 58

Contrairement aux recommandations de la Commission d'enquête, ces collaborations entre les partenaires belges n'ont pas fait l'objet de modification législative. Il paraît dès lors erroné de considérer comme finalisé ce volet des recommandations de la Commission d'enquête.

Concernant plus spécifiquement l'adaptation des articles 19/1 L.R&S et 20 CIC, le SGRS juge que le JIC/JDC « a permis de répondre au besoin de concertation au sujet des poursuites dans les dossiers concrets de terrorisme ». La VSSE confirme que les dispositifs JIC/JDC et FORA CT permettent de laisser place à l'enquête de renseignement et d'échanger plus facilement des informations classifiées avec le ministère public. La VSSE indique en outre que la Commission BIM, dont le signalement d'infractions est la responsabilité, veille à ce qu'un tel signalement soit coordonné avec l'enquête de renseignement en cours.

En pratique, la VSSE estime donc non fondée la crainte d'une surjudiciarisation et n'a dès lors pas plaidé pour une adaptation de la législation. Le Comité relève ici une divergence avec le SGRS qui affirme que l'adaptation de l'article 19/1 L.R&S est envisagée par les services de renseignement.

Evaluation par le Comité permanent R

A la lecture des évaluations communes, le Comité permanent R constate la satisfaction générale des partenaires belges quant au fonctionnement du JIC/JDC. Le dispositif permet effectivement une coopération étroite entre les services qui est bienvenue en matière de terrorisme.

En septembre 2021, dans un avis formulé sur des propositions de loi visant à introduire de nouvelles dispositions pénales²⁷³, le Comité avait appelé à « examiner l'utilité opérationnelle d'étendre [le JIC/JDC] aux autres arrondissements et au suivi des infractions pénales proposées ».²⁷⁴ Si les FORA CT sont un premier pas vers une extension géographique du dispositif JIC/JDC, le Comité permanent R estime que la recommandation de la Commission d'enquête n'est pas encore entièrement réalisée. **Le Comité juge important de veiller à la mise en place d'un système uniformisé sur l'ensemble du territoire belge. Il y a lieu de mettre un terme à la situation actuelle dans laquelle coexistent deux systèmes différents. Il appartient aux services concernés de déterminer l'option à privilégier (que cela soit les FORA CT ou le dispositif JIC/JDC).**

Par ailleurs, une fois l'option choisie, celle-ci devrait être inscrite dans le cadre légal. Les recommandations de la Commission d'enquête parlementaire visaient en effet également des modifications législatives. Force est ici de constater l'absence de modifications en ce sens, tant de la L.R&S que du Code d'instruction criminelle. Le Comité est d'avis que de tels changements législatifs sont nécessaires.

²⁷³ COMITE PERMANENT R, Avis n° 004/CPR/2021 du 3 septembre 2021 relatif aux incriminations visant à promouvoir la résilience démocratique, www.comiteri.be.

²⁷⁴ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, p. 137 (VI.5. 'Avis sur des propositions de loi à propos d'incriminations visant à promouvoir la résilience démocratique').

2.1.6. La gestion des ressources humaines

Un dernier point d'attention commun important aux yeux de la Commission d'enquête parlementaire concernait la gestion des ressources humaines. Les recommandations formulées dans ce contexte ont été compilées ci-dessous.

Page | 59

Titres	# ²⁷⁵	Intitulé des recommandations
2.1.6.1.	VSSE SGRS	Supprimer les déficits et renforcer les services de renseignement et de sécurité
2.1.6.2.	VSSE SGRS	Création d'un statut du personnel uniforme pour l'ensemble des collaborateurs de la VSSE, de l'OCAM et du personnel civil du SGRS
2.1.6.3.	VSSE SGRS	Permettre à la VSSE et au SGRS de recruter leur propre personnel civil avec un profil spécialisé approprié
2.1.6.4.	VSSE SGRS	Améliorer le recrutement et attention accrue à la diversité dans le cadre de la politique du personnel et de la connaissance des langues

2.1.6.1.

« Supprimer les déficits et renforcer les services de renseignement et de sécurité »

Dans son rapport, la Commission d'enquête constatait le manque d'effectifs et de moyens des services de sécurité, y compris des services de renseignement. Le renforcement des moyens des services de renseignement a également fait l'objet de recommandations répétées du Comité permanent R par le passé.²⁷⁶

En 2016, face à l'intensification de la lutte contre le terrorisme, le gouvernement fédéral avait exceptionnellement libéré un budget de 400 millions d'euros (la provision interdépartementale destinée à financer le renforcement des mesures en matière de lutte contre le terrorisme). Cet argent supplémentaire était destiné aux services de renseignement, au système judiciaire et à la police.²⁷⁷ La Commission d'enquête appelait toutefois à une solution plus structurelle.

En septembre 2020, l'accord du gouvernement fédéral annonçait que « *les services de sécurité et de renseignement et la Justice seront refinancés et modernisés par des investissements dans les ressources humaines, l'informatisation et les bâtiments* ». ²⁷⁸ En ce qui concerne la VSSE, le ministre de la Justice a effectivement annoncé en juin 2021 un renforcement, qualifié d'« *historique* »²⁷⁹, des moyens alloués au service de renseignement civil.

²⁷⁵ Pour une explication des codes couleur, il est renvoyé au point 1.4.2 de l'introduction.

²⁷⁶ Voir notamment COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2011*, pp. 1-3 ('1.1.1. Mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'audit de la VSSE') ; *Rapport d'activités 2010*, p. 32 ('II.5.3. La manière dont des recommandations antérieures du Comité permanent R ont été mises en œuvre') ; *Rapport d'activités 2019*, p. xvii ('Préface').

²⁷⁷ Cependant, il n'est pas toujours évident de déterminer quelles dépenses ont été réalisées avec ce budget : Une réalité complexe ne peut pas toujours être saisie en termes comptables simples. En mars 2018, le ministre du Budget a déclaré que sur 400 millions d'euros, 4,892 millions d'euros ont été dépensés par le renseignement militaire, 7,613 millions d'euros par la VSSE et 114 millions d'euros par la police, respectivement, ce qui représente un total de 31 %. In D. LEESTMANS, www.vrt.be, 19 mars 2018 ('400 miljoen euro voor terreurbestrijding : Wat is er met dat geld al gebeurd?').

²⁷⁸ *Accord de gouvernement*, 30 septembre 2020, p. 69.

²⁷⁹ COLART L., « La Sûreté de l'État va presque doubler ses effectifs d'ici à 2024 », *Le Soir*, 10 juin 2021. L'enquête de contrôle sur le suivi des organisations sectaires nuisibles et des organisations criminelles par la Sûreté de l'État menée par le Comité fait état de 112 ETP cumulés d'ici 2024.

En concertation avec la VSSE, une trajectoire de croissance²⁸⁰ a été dessinée suivant une augmentation nette de 135 ETP par an pour atteindre un effectif de plus de 1 000 ETP en 2024.²⁸¹ Interrogée par le Comité permanent R, la VSSE précise qu'en 2021, son personnel a connu dans ce cadre une augmentation nette de 64 personnes (96 arrivées pour 32 départs).²⁸² En juillet 2022, la VSSE comptait 742 membres du personnel et prévoyait l'engagement de 96 nouveaux collaborateurs. Le ministre de la Justice détaillait comme suit le profil des nouvelles recrues :

« En 2021, 96 recrutements ont été réalisés :

- 14 analystes;
- 53 inspecteurs;
- 29 collaborateurs pour l'appui et l'encadrement.

Bien que les procédures de recrutement pour 2022 soient toujours en cours, nous pouvons déjà vous communiquer les prévisions pour cette année dans le tableau ci-dessous

	2021	2022 (IN)	2022 (en préparation/in voorbereiding)
Analyste/Analist	14	5	0
Case Officers	26	0	3
Data officers	27	12	46
Technical officers	0	4	14
Surveillance officers	0	0	20
Soutien et encadrement/Ondersteuning en omkadering	29	24	11
Total/Totaal	96	45	94

».²⁸³

En 2021, le chef du SGRS a parlé d'un déficit de personnel de 20 %.²⁸⁴ Des investissements ont également été annoncés par la ministre de la Défense en janvier 2022. Outre une augmentation du budget structurel de la Défense²⁸⁵, le nouveau plan stratégique STAR²⁸⁶ s'accompagne en effet d'un programme d'investissements majeurs de plus de 11 milliards d'euros jusqu'en 2030, dont près de 955 millions destinés à la dimension Renseignement – Cyber – Influence. « En prévoyant un

²⁸⁰ La VSSE a plaidé, à plusieurs reprises, pour un doublement des effectifs et le triplement des budgets, en se référant à des comparaisons avec les Pays-Bas, la Suède et le Danemark. Le Comité ignore encore la manière dont l'analyse comparative (visant à déterminer les ressources humaines nécessaires) a été effectuée.

²⁸¹ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 15 de la VSSE.

²⁸² Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

²⁸³ Réponse du Vice-premier ministre et ministre de la Justice à la question n°1255 de Madame la députée Marijke Dillen du 14 juin 2022, QRVA 55 090, 11 août 2022.

²⁸⁴ K. CLERIX, *Knack*, 23 février 2021 ('Nieuwe topman Philippe Boucké zet ADIV op scherp').

²⁸⁵ En mai 2022, parmi les suites de l'invasion russe en Ukraine, le gouvernement fédéral s'engageait en outre, devant ses partenaires de l'OTAN, à consacrer 2% de son PIB à la Défense d'ici 2035 : Delepierre F., « La Belgique va consacrer 2% de son PIB à la Défense », *Le Soir*, 18 juin 2022.

²⁸⁶ Le plan « Sécurité/Service, Technologie, Ambition, Résilience » a été adopté le 16 juin 2022 en tant que concrétisation de la mise à jour de la vision stratégique de la Défense à l'horizon 2030. Il prépare l'avenir en abordant les points névralgiques soulevés en octobre 2020. In : *Doc. Parl. Chambre*, 2021-2022, 55 DOC 2737/003.

investissement de 955 millions d'euros en faveur de cette dimension, on donne très clairement la priorité au renforcement du SGRS ».^{287 288}

Si, pour le SGRS, l'objectif de 1 200 collaborateurs – dont 50% de civils – est acquis, la trajectoire de croissance est « *en cours d'élaboration dans le cadre du développement d'un plan pluriannuel* ». ²⁸⁹ A plus court terme, « *un processus de rattrapage est activé au sein de la Défense pour réduire le déficit en personnel du SGRS* ». ²⁹⁰ Depuis fin 2021, du personnel militaire supplémentaire est par exemple affecté au SGRS par la Défense. ²⁹¹ Quant aux civils, le nombre annuel de nouvelles recrues a été augmenté.

Le SGRS admet toutefois être contraint, dans l'attente de son renforcement structurel, « *de fixer des priorités* » ²⁹² telles que définies dans son Plan Directeur.

Evaluation par le Comité permanent R

Le Comité permanent R est bien conscient que faire une estimation précise du personnel des services de renseignement n'est pas évident. 750 personnes suffiront-elles à répondre aux missions légales à la VSSE et au SGRS ? Ou bien faut-il doubler les effectifs, comme le souhaite la VSSE. Et ce nombre suffirait-il alors ? C'est ainsi que dans le cadre de son enquête de contrôle sur la section HUMINT du SGRS, le Comité avait recommandé de procéder à une analyse des besoins en personnel et d'établir un tableau organique prévisionnel afin de pouvoir adapter les effectifs aux besoins du service. ²⁹³

Le Comité constate que depuis 2016 il y'a eu un net redressement et donc une augmentation des effectifs, l'objectif final étant d'atteindre respectivement 1 000 et 1 200 membres de personnel pour la VSSE et le SGRS.

Pourtant, évaluer si les efforts successifs des différents gouvernements sont adéquats reste un exercice d'évaluation difficile. Bien sûr, avant tout, en raison de l'étendue des tâches confiées aux services de renseignement et de sécurité. Le Comité avait déjà précédemment constaté que « *la VSSE n'a pu donner suite qu'à un faible nombre de dossiers ouverts, ce qui signifie que cette administration, qui doit faire face à un manque de personnel, doit incontestablement faire des choix* » ²⁹⁴.

Le Comité souligne que 'l'augmentation du personnel' ne suffit pas. D'autres aspects connexes (la formation et l'entraînement des nouvelles recrues, le *turnover*, la question de la pyramide des

²⁸⁷ "[...], y compris au travers de l'acquisition, par exemple, d'un système supplémentaire de drones de reconnaissance. Ce sera l'une des clés de notre sécurité et cela profitera non seulement aux troupes en opération, mais aussi à nos infrastructures critiques et à l'ensemble de la population. Une autre priorité concerne évidemment le soutien apporté au renforcement des cybercapacités défensives et offensives", in Doc. Parl. Chambre, 2021-2022, 55 DOC 2737/003.

²⁸⁸ Loi du 20 juillet 2022 modifiant la loi du 23 mai 2017 de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030, M.B. 2 septembre 2022.

²⁸⁹ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ « Depuis fin 2021, la Défense a affecté au SGRS 52 personnels militaires en supplément au plan de mutation régulier. De la même manière, un apport de douze autres personnels supplémentaires est planifié pour le dernier trimestre 2022 » (Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016').

²⁹² Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

²⁹³ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2019*, 128 ("XI.2.3.2. Recommandations relatives aux ressources du Département R/H").

²⁹⁴ COMITÉ PERMANENT R, 2021, www.comiteri.be ("Enquête de contrôle sur le suivi des organisations sectaires nuisibles et des organisations criminelles par la Sûreté de l'État").

âges, ou encore le développement d'une "filrière de métier renseignement" au sein de la Défense...) méritent également toute l'attention dans ce contexte.

2.1.6.2.

« Création d'un statut du personnel uniforme pour l'ensemble des collaborateurs de la VSSE, de l'OCAM et du personnel civil du SGRS »

Parmi les recommandations de la Commission d'enquête relatives à la gestion des ressources humaines figurait également la création d'un statut uniforme pour les collaborateurs de la VSSE, de l'OCAM ainsi que pour le personnel civil du SGRS. L'objectif d'un tel statut est notamment de faciliter la mobilité du personnel entre ces services.²⁹⁵

Vis-à-vis de la VSSE plus spécifiquement, la Commission d'enquête recommandait en outre un même statut administratif pour l'ensemble du personnel. Il s'agissait en particulier de résoudre les difficultés que rencontrait la VSSE dans la gestion des statuts différents entre les services intérieurs et extérieurs mais également d'éviter une « fuite des cerveaux » vers les services extérieurs dont le statut était jugé plus attractif.²⁹⁶

Au sein de la VSSE, l'harmonisation des statuts a été finalisée en 2020. En effet, l'Arrêté royal du 24 septembre 2020 (dit A.R. 'petite intégration'), entré en vigueur au 1^{er} janvier 2021, modifie l'Arrêté royal du 13 décembre 2006 portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État.²⁹⁷ L'A.R. visait en particulier, à intégrer partiellement le personnel des services intérieurs au statut administratif et pécuniaire applicable au personnel des services extérieurs. Cet AR a été remplacé par l'AR du 29 mars 2022.²⁹⁸ L'administrateur général de la VSSE y voyait d'ailleurs un modèle pour le statut unique.

En ce qui concerne le statut unique, l'accord de gouvernement annonçait l'intention du gouvernement de suivre la recommandation de la Commission d'enquête parlementaire.²⁹⁹ En Commission de la Justice du 3 juin 2022, le ministre de la Justice précisait : « *on travaille effectivement à un statut unique pour les deux services de renseignement et l'OCAM. Le Centre de crise les a rejoints. Un groupe de travail a été créé à cet effet et il se réunit quasiment chaque semaine. Vous n'êtes pas sans savoir qu'aligner différents statuts entre eux pour parvenir à un statut unique n'est pas un exercice facile. Mais, en ce qui nous concerne, je peux confirmer que les préparatifs techniques sont à un stade avancé* ». ³⁰⁰

Depuis décembre 2020 en effet, les travaux ont démarré au sein d'un groupe de travail qui réunit le SGRS, la direction générale Human Resources de la Défense (DGHR), la VSSE, l'OCAM, la direction Personnel & Organisation du SPF Intérieur, le Centre de crise national (NCCN) et le SPF Stratégie et Appui (BOSA). Après une déclaration de mission et un exercice de comparaison, le nouveau statut est en phase d'élaboration.

Une première proposition d'A.R. définissant le nouveau statut de base des nouveaux employés a été commenté par les quatre services concernés (NCCN, OCAM, SGRS, VSSE) et soumis aux cellules

²⁹⁵ Doc. Par. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, p. 312.

²⁹⁶ Ibid., p. 271.

²⁹⁷ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2020*, pp. 62-4 ('1.9. Concertation sociale au sein de la Sûreté de l'État').

²⁹⁸ AR du 29 mars 2022 modifiant l'AR du 13 décembre 2006 portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État (M.B. 27 avril 2022). L'AR royal a pour objet de parvenir à une convergence des statuts du personnel applicable à la Sûreté de l'État (VSSE), et en particulier à une intégration partielle des collaborateurs des services intérieurs dans le statut administratif et pécuniaire des collaborateurs des services extérieurs.

²⁹⁹ *Accord de gouvernement*, 30 septembre 2020, p. 74.

³⁰⁰ Commission de la Justice, 3 juin 2022, *Compte rendu intégral*, CRIV 55 COM 806, 12.

politiques du SPF Intérieur, de la Défense, de la Justice et de BOSA. Une seconde étape consistera à déterminer des dispositions transitoires pour l'intégration sous le nouveau statut des collaborateurs déjà en service.

Si la finalisation juridique est prévue pour mi-2023, la VSSE juge le chemin vers l'application d'un nouveau statut unique encore long.

Pour sa part, le SGRS confirme que « *les trois services s'engagent à faire les efforts nécessaires pour proposer un statut unifié concret au cours de cette législature, en consultation régulière avec le personnel et les syndicats et sous la direction des ministres compétents* ». ³⁰¹ Le service appelle à un statut attractif, capable d'attirer de nouveaux collaborateurs.

Evaluation par le Comité permanent R

Même si ce n'est pas pour tout de suite, le Comité permanent R accueille favorablement le projet de statut unique pour le VSSE, (le personnel civil du) le SGRS et l'OCAM, (et par extension le Centre de crise national). En 2002, ce projet a été présenté par les ministres de la Défense et de la Justice comme l'une des priorités et il devrait pouvoir aboutir, d'ici mi-2023. Il permettrait de mettre en place une politique moderne des ressources humaines au sein de ces services, en alignant les critères de recrutement, en augmentant la mobilité interservices, en améliorant les possibilités de carrière du personnel, en réduisant la concurrence interservices sur le marché du travail et en évitant les départs potentiels.

Les attentes vis-à-vis de ce statut unique sont importantes – faciliter la coopération au quotidien et même rendre plus efficace l'échange mutuel d'informations – mais entre-temps, plus de cinq ans se sont déjà écoulés depuis la recommandation de la Commission parlementaire. L'avenir nous dira si ces attentes élevées pourront être satisfaites. Des informations transmises des services, il ressort cependant que des difficultés sont rencontrées dans ce projet, ce qui amène le Comité à douter que le calendrier fixé puisse être respecté.

2.1.6.3.

« Permettre à la VSSE et au SGRS de recruter leur propre personnel civil avec un profil spécialisé approprié »

Par cette recommandation, la Commission d'enquête entendait prévoir une alternative à la procédure du SELOR jugée trop lourde et trop longue. La Commission appelait ainsi à « *élaborer une procédure qui, d'une part, soit flexible et, d'autre part, offre les garanties nécessaires en matière d'objectivité* ». ³⁰² Il était également recommandé de permettre l'engagement de personnel temporaire « *de manière à pouvoir répondre avec souplesse à une modification parfois rapide des besoins* ». ³⁰³

Dans le cadre de son audit du SGRS en 2011, le Comité permanent R relevait les nombreux défis en matière de gestion du personnel. ³⁰⁴ En particulier, le Comité attirait l'attention sur les différences de traitement entre civils et militaires, sur la rotation importante du personnel militaire ainsi que sur les difficultés liées au fait que le SGRS dépend, pour ces questions, de la Direction générale *Human Resources* de la Défense. Le Comité appelait plus généralement à un renforcement de la fonction d'organisation et de gestion du personnel.

³⁰¹ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

³⁰² *Doc. Parl.* Chambre, 2016-17, nos. 54K1752/008, p. 312.

³⁰³ *Ibidem.*

³⁰⁴ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2011*, pp. 10 et suivantes ('Un audit au sein du service de renseignement militaire').

En 2017, lors de l'examen plus spécifique du fonctionnement de la Direction *Counterintelligence* du SGRS³⁰⁵, le Comité avait effectivement pointé le recrutement fastidieux du personnel civil via le SELOR qui peut prendre plusieurs mois, auxquels s'ajoute le temps nécessaire à l'enquête de sécurité.

Plus récemment, suite à son enquête de contrôle sur le suivi de Jürgen Conings, le Comité avait encore recommandé « *que les services de renseignement aient la possibilité de mener une politique de recrutement flexible et proactive* », notamment à travers une meilleure collaboration avec le SELOR.³⁰⁶ Concernant le SGRS plus spécifiquement, le Comité recommandait une plus grande stabilité du personnel afin d'éviter le trop fréquent 'turnover' (en particulier du personnel militaire) dans les fonctions clés.³⁰⁷

Les discussions en cours autour du nouveau statut de base, commun au personnel civil du SGRS, de la VSSE et de l'OCAM envisagent la possibilité de recruter des collaborateurs sans passer par le SELOR.

Le SGRS confirme la très longue procédure de recrutement via le SELOR. Pour sa part, la VSSE se dit satisfaite de sa coopération avec le bureau de recrutement de l'administration fédérale qui prend en compte les spécificités du service et a, par exemple, constitué une réserve de recrutement spécifique de candidats au profil adéquat pour la VSSE. Le SELOR utilise également des tests développés par la VSSE elle-même.

En ce qui concerne l'ICT, la VSSE peut recruter ce type de profil via le réseau fédéral avec d'autres barèmes que ceux de l'administration.

Evaluation par le Comité permanent R

Le Comité est d'avis que toutes les initiatives prises pour recruter du personnel de manière plus adéquate devraient être examinées de manière approfondie et ensuite mises en œuvre. S'il faut considérablement augmenter les effectifs dans les prochaines années, il faudra en faire une priorité. Bien entendu, cela doit s'accompagner de contrôles de sécurité précis et récurrents. Là encore, il est fait référence au développement d'une "filière de métier renseignement" au sein de la Défense ou à l'élaboration de solutions alternatives qui pourraient contribuer à attirer du personnel spécialisé dans le renseignement et à développer les carrières.³⁰⁸

2.1.6.4.

« Améliorer le recrutement et attention accrue à la diversité dans le cadre de la politique du personnel et de la connaissance des langues »

Une dernière recommandation de la Commission d'enquête en matière de gestion des ressources humaines appelait à veiller à une plus grande diversité au sein du personnel des services de renseignement, en insistant en particulier sur la maîtrise des langues. Dans le contexte du conflit dans la zone irako-syrienne et en vue d'un traitement efficace des informations tirées des sources humaines (HUMINT), de l'*open source* ou des médias sociaux (SOCMINT), la Commission insistait en particulier sur les « *variétés de langues utilisées notamment par certains djihadistes* ».³⁰⁹

³⁰⁵ COMITÉ PERMANENT R, *Enquête de contrôle sur le fonctionnement de la Direction Counterintelligence (CI) du SGRS*, 2017.256, pp. 37-45 ('II.4.5. Gestion du personnel').

³⁰⁶ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, ('XI.2.18. Une politique de recrutement flexible et proactive pour les services de renseignement').

³⁰⁷ *Ibid.*, (XI.2.7. Stabilité dans la gestion du personnel au sein du SGRS').

³⁰⁸ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2018*, 135 ('Recommandations sur la gestion du personnel et les carrières, l'éducation et la formation').

³⁰⁹ *Doc. Parl. Chambre*, 2016-17, nos. 54K1752/008, p. 312.

Par le passé, le Comité permanent R avait également attiré l'attention sur la nécessité pour les services de renseignement de pouvoir compter sur un personnel doté de connaissances linguistiques³¹⁰, pointant en particulier les besoins de traducteurs de la section SIGINT du SGRS.

Le SGRS et la VSSE indiquent que, dans le cadre du statut de base unique, des dispositions spécifiques sont envisagées en vue d'attirer du personnel issu des minorités (*minderheidsgroepen*).³¹¹

La VSSE se dit consciente du besoin, pour les services de renseignement, de refléter la société dans son ensemble.³¹² Le service explique avoir amélioré ses procédures de recrutement et avoir ciblé les nouveaux engagements sur les profils en pénurie au sein du service, tant pour le cycle du renseignement que pour les fonctions de soutien et d'encadrement.

Pour sa part, le SGRS relie la mise en œuvre de cette recommandation avec la possibilité de recruter du personnel militaire à la base (voir *infra*). Dans ce cadre en effet, « *au sein de la Défense, il est possible de recruter du personnel militaire à la base, dont notamment le recrutement sur diplôme (connaissance des langues)* ». ³¹³ Des arrangements doivent être pris avec la DGHR pour affecter en priorité au SGRS du personnel ayant le profil souhaité (par exemple, la connaissance d'une langue particulière).

Le SGRS indique également qu'outre l'amélioration du processus de recrutement, une attention particulière est accordée à la « rétention » du personnel.

Evaluation par le Comité permanent R

Le Comité estime qu'il est important que le contingent soit représentatif de la société. La diversité et l'inclusion ne se limitent pas à la question du genre ; elles concernent des personnes de tous horizons.

Pour atteindre leurs objectifs et mener à bien leurs missions légales, les services doivent disposer de ressources humaines suffisantes. Combler la pénurie de personnel maîtrisant des langues autres que les langues nationales est une priorité.

³¹⁰ Comité permanent R, *Rapport d'activités 2016*, p. 168 ('XI.2.1.4. Du personnel doté de connaissances linguistiques et d'une connaissance du terrain') ; *Rapport d'activités 2017*, p. 132 ('II.1.2 National').

³¹¹ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016' ; Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

³¹² Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

³¹³ Courrier du SGRS du 10 août 2022 adressé au président du Comité permanent R relatif à 'l'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

2.2. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUEMENT DESTINÉES À LA VSSE

2.2.1. Les possibilités d'action de la VSSE

Titres	# ³¹⁴	Intitulé des recommandations
2.2.1.1.	VSSE	Modification de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité : Réglementation concernant les opérations d'infiltration par la VSSE
	VSSE	Permettre les opérations d'infiltration
2.2.1.2.	VSSE	Modification de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité : Réglementation concernant les interventions disruptives pour la VSSE

Page | 66

2.2.1.1.
« Modification de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité : Réglementation concernant les opérations d'infiltration par la VSSE »
« Permettre les opérations d'infiltration »

La Commission d'enquête parlementaire a constaté que plusieurs facteurs sous-tendaient la faiblesse de la position d'information de la VSSE avant les attentats.³¹⁵ Il a notamment été épinglé qu'au cours de la période précédant les attentats, la VSSE n'avait qu'une compétence limitée pour recueillir des informations sur et dans un environnement terroriste sous couverture. Bien que la VSSE puisse déployer des agents autorisés à recueillir des données de manière ciblée sous le couvert d'une identité (art. 13, § 1er, L.R&S) ou d'une qualité fictive, dans l'article 18/13 L.R&S de l'époque, cette possibilité était liée à la création et au recours à des personnes morales en appui aux activités opérationnelles de la VSSE.

Si la loi du 30 mars 2017³¹⁶ a prévu un élargissement des possibilités pour les agents de la VSSE d'agir sous le couvert d'une identité ou d'une qualité fictive, elle n'a pas fourni de base pour la mise en place de véritables opérations d'infiltration, par lesquelles ces agents pénétreraient de manière durable dans un environnement particulier. Compte tenu de la nécessité de renforcer la position d'information de la VSSE, la Commission d'enquête recommandait d'autoriser l'infiltration dans le cadre de la mission de renseignement.

À ce sujet, le service précise : « La VSSE a pris l'initiative de proposer des modifications de la loi pour conférer une assise légale au concept de « virtual agent » et, plus largement, réglementer concrètement l'infiltration. En outre, la VSSE a développé de l'expertise avec les unités spéciales de la Police fédérale afin que l'infiltration virtuelle réalisée par la VSSE puisse étayer le dossier judiciaire. La modification de loi proposée vise à octroyer de nouvelles compétences à la VSSE dans le cadre des interactions avec des cibles dans la vie réelle (non virtuelles) ».³¹⁷

³¹⁴ Pour une explication des codes couleur, il est renvoyé au point 1.4.2 de l'introduction.

³¹⁵ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, 306.

³¹⁶ Loi du 30 mars 2017 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal, MB, 28 avril 2017.

³¹⁷ Courrier du directeur Analyse du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R concernant les recommandations de la commission d'enquête parlementaire Attentats - réactions VSSE.

Un projet de loi a été déposé par le gouvernement le 30 mai 2022.³¹⁸ Le Comité permanent R a émis un avis à ce sujet le 15 juin 2021.³¹⁹

Le 7 juillet 2022, la Chambre a approuvé les amendements à la loi organique accordant aux services le pouvoir d'infiltrer le monde réel et le monde numérique, se conformant ainsi à la recommandation de la Commission d'enquête parlementaire.^{320 321} Reste maintenant à le mettre en pratique. La VSSE a fait remarquer que *"l'infiltration dans le monde réel est une spécialité qui doit se construire à partir de zéro, maintenant que nous en avons la base légale. Les contacts, les projets et le calendrier nécessaires sont en cours d'élaboration"*.

Évaluation par le Comité

L'exposé des motifs de la loi du 14 juillet 2022 faisait à juste titre référence au troisième rapport intermédiaire de la Commission d'enquête parlementaire qui préconisait la création d'une possibilité d'infiltration par les services de renseignement. Toutefois, la recommandation indiquait également que *"La réglementation légale à adopter (...) devra toutefois prévoir les garanties nécessaires, tant en termes de protection juridique des citoyens qu'en termes de sécurité des agents de la VSSE chargés des missions d'infiltration"*. En ce qui concerne le volet relatif à la protection juridique, le Comité a estimé que l'avant-projet ne répondait pas aux exigences évoquées par la Commission.

Une observation similaire s'applique aux méthodes dites "ordinaires plus". Bien que certains pouvoirs d'enquête puissent être qualifiés de méthodes ordinaires, l'interférence avec la vie privée et la protection des données est souvent plus importante qu'avec des méthodes de renseignement spécifiques, voire exceptionnelles.³²² **Le Comité maintient donc sa recommandation précédente de traiter de la même manière toutes les "méthodes ordinaires plus" et de créer une obligation pour les services de renseignement imposant que tout recours à une telle méthode soit précédé d'une décision écrite et motivée, que le service concerné notifie au Comité d'initiative et dans les meilleurs délais.**

Le choix du législateur MRD, en 2010, d'établir une structure logique dans la loi organique des services de renseignement en ce qui concerne les pouvoirs (d'enquête) des services de renseignement (y compris une distinction entre les méthodes exceptionnelles, spécifiques et ordinaires en fonction du degré d'intrusion dans la vie privée) a été largement abandonné par les modifications législatives de ces dernières années. La récente modification législative n'a guère apporté d'amélioration à cet égard. **Le Comité regrette que cela rende la réglementation de plus en plus complexe et incohérente. Une initiative législative, à laquelle le Comité permanent R est toujours prêt à contribuer, est nécessaire de toute urgence.** Cela pourrait apporter une plus grande sécurité juridique, tant pour les citoyens que pour les services de renseignement.

³¹⁸ Projet de Loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, 30 mai 2022, 55 2706/001.

³¹⁹ Consultable sur le site internet du Comité permanent R : www.comiteri.be.

³²⁰ Par conséquent, le statut de la recommandation est récemment passé de "en cours" à "finalisé".

³²¹ Loi du 14 juillet 2022 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *MB*, 5 août 2022.

³²² Par exemple, l'utilisation de caméras lorsque des caméras ou des logiciels intelligents sont utilisés (notamment la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation, ANPR).

2.2.1.2.

« Modification de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité : Réglementation concernant les interventions disruptives pour la VSSE »

La Sûreté de l'État se donne une triple mission, à savoir : « *veiller à la sécurité du pays en prévenant les risques pour la sécurité, en conseillant les autorités politiques, administratives, judiciaires et militaires et en entravant les menaces* ». ³²³ En ce qui concerne cette « entrave », la Commission d'enquête a estimé qu'il convenait de confier à la VSSE une responsabilité plus globale en matière de lutte contre la radicalisation, l'extrémisme et le terrorisme. Ce faisant, elle s'est alignée sur l'approche de l'entrave proposée par la VSSE et a estimé que le service doit être autorisé à entraver certaines activités nuisibles au point de les empêcher d'avoir lieu ou du moins d'en réduire la nocivité.

La VSSE précise à ce sujet : « *L'entrave a été clairement définie à la VSSE par voie de note de service interne. Une distinction a été établie entre l'entrave primaire (réalisée par le service même) et l'entrave secondaire (réalisée avec le concours de partenaires). Pour chaque forme d'entrave, des procédures claires ont été établies. Celles-ci définissent précisément le rôle et la responsabilité de la hiérarchie* ». ³²⁴

La Commission d'enquête a toutefois estimé qu'il était essentiel, compte tenu de l'impact des activités d'entrave sur les droits des personnes ou entités visées, de prévoir les garanties juridiques nécessaires. « *Ces interventions doivent donc se fonder sur une base juridique qui doit encore être créée. Il faudra non seulement y définir les conditions d'application de ces interventions, mais également y prévoir les mécanismes de contrôle nécessaires* ». ³²⁵

La VSSE ne s'est pas opposée à un ancrage juridique : « *La première étape a consisté à examiner ce qui est possible aujourd'hui dans le cadre légal existant. De là est né le raisonnement concernant les activités d'entrave primaire et secondaire. L'entrave secondaire signifie informer les partenaires afin qu'ils puissent utiliser leur arsenal juridique pour contrer la menace. Les partenaires dans ce contexte sont l'Office des Etrangers (accès au territoire) ou les gouverneurs (port d'armes). L'entrave primaire signifie une intervention indépendante par la VSSE (en allant parler à une cible, à son patron...). Des procédures internes ont été établies pour les deux formes d'intervention, qui nous semblent offrir les garanties nécessaires. Nous ne demandons pas de modification de la loi. Cela signifie également que nous ne demandons pas de moyens d'intervention supplémentaires. Nous pensons que pour les prochaines étapes, il est utile d'être obligé de travailler avec des partenaires (entre autres la police et le système judiciaire). C'est ce qui offre le plus de garanties pour un moyen démocratiquement acceptable de contrer les menaces* ». ³²⁶

³²³ www.vsse.be.

³²⁴ Courrier du directeur Analyse du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R concernant les recommandations de la Commission d'enquête parlementaire Attentats - réactions VSSE.

³²⁵ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, 308.

³²⁶ Et plus loin : « *Toutefois, l'utilisation des informations de renseignement dans les dossiers administratifs reste une question complexe en raison de la classification des informations disponibles. L'impossibilité d'utiliser des informations classifiées signifie que les décisions administratives ne sont pas suivies par les organes d'appel. Cela peut éventuellement avoir un impact sur la menace. Tout impact que la VSSE peut avoir sur une personne dans le monde réel doit faire l'objet d'une évaluation des risques. Le VSSE doit être en mesure de donner des avis motivés et parfois contraignants dans les procédures où la sécurité nationale est en jeu. Il est évident que des recours doivent être prévus afin de ne pas violer les droits fondamentaux des citoyens et d'éviter l'arbitraire d'un service exécutif* ».

Évaluation par le Comité

Selon l'interprétation du ministre de la Justice et, par extension, de la VSSE, cette recommandation a été mise en œuvre. Toutefois, le Comité est d'avis que dans un État démocratique et de droit, les activités d'entrave primaire de la VSSE (c'est-à-dire l'intervention d'initiative du service du renseignement dans le cadre d'une activité qu'il a lui-même qualifiée de menace) devraient être réglementées séparément dans une loi suffisamment claire, au sens formel du terme. L'idée sous-jacente est que différents organes doivent être chargés de détecter et d'enquêter sur les éventuelles menaces pour la sécurité nationale, d'évaluer la menace (*in casu*, il s'agit de déterminer si des individus, des groupes ou des événements constituent effectivement une menace pour la sécurité nationale) et de prendre les mesures nécessaires contre ces menaces. Au minimum, le pouvoir de décision d'intervention doit être entre les mains d'une instance autre que celle qui l'exécute. Une alternative consiste à établir un contrôle externe similaire au contrôle MRD.

En effet, les mesures d'entrave primaire à l'encontre d'une personne physique doivent avoir une base juridique du point de vue des droits de l'homme. Le Comité ne partage donc pas l'avis de la VSSE selon lequel aucune intervention juridique n'est pas nécessaire à cette fin. Toute ingérence dans la vie privée exige une base juridique. Le Comité constate que la VSSE ne demande pas de moyens juridiques supplémentaires (lire : des pouvoirs supplémentaires). Les mesures d'entrave primaire - telles que l'avertissement d'une cible (par exemple, un officier de renseignement étranger espionnant sur le territoire belge), à son employeur (par exemple, le service de renseignement étranger), la sensibilisation de ses victimes ou l'entrave à une menace par l'intervention secrète d'une source humaine à la demande d'un service du renseignement – sont autant d'activités qui nécessitent une base juridique en vertu de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8.2 de la CEDH. Le fait que la VSSE ne soit pas demandeuse de moyens supplémentaires ne signifie pas qu'une intervention juridique n'est pas nécessaire.³²⁷

Le Comité constate que, compte tenu de l'objet de l'enquête parlementaire, la commission d'enquête parlementaire s'est limitée à l'entrave dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et le radicalisme. Ce faisant, le Comité souhaite attirer l'attention sur la (grande) importance des mesures d'entrave au sein du contre-espionnage. Il est donc conseillé que l'entrave primaire au sein du contre-espionnage soit également incluse dans un débat parlementaire.

³²⁷ L'art. 73 de la loi néerlandaise sur les services de renseignement et de sécurité peut constituer une source d'inspiration.

2.2.2. La coopération avec les partenaires belges et internationaux

La Commission d'enquête parlementaire a constaté que la VSSE est parfaitement consciente de l'importance cruciale de la coopération avec les services civils de renseignement étrangers afin de développer une position d'information de qualité.³²⁸ Dans ce contexte, de nombreuses recommandations ont été formulées, tant pour la VSSE que pour le SGRS. Certaines de ces recommandations n'ont été retenues que par la VSSE³²⁹ ; elles sont discutées ci-dessous.

Page | 70

Titres	# ³³⁰	Intitulé des recommandations
2.2.2.1.	VSSE	Implémentation active de l'article 36.3 relatif aux signalements
2.2.2.2.	VSSE	Détachement d'un OL de la VSSE auprès du Bureau SIRENE
	VSSE	Détacher un officier de liaison auprès du Bureau SIRENE de la Police fédérale
2.2.2.3.	VSSE	Participation active au Centre européen de contre-terrorisme (European Counter Terrorism Centre) d'Europol et à la Joint Liaison Team Terro
2.2.2.4.	VSSE	Assurer le suivi des décisions du Parquet fédéral
2.2.2.5.	VSSE	Partager avec le tribunal d'application des peines des informations selon les procédures prévues à cet effet

2.2.2.1.
« Implémentation active de l'article 36.3 relatif aux signalements »

La VSSE agit en tant que service civil compétent pour la sécurité de l'Etat, comme le prévoit l'article 36.3 de la décision SIS II.³³¹ En application du principe précité, le VSSE peut déclencher une alerte conformément à l'article 36. 3 (personne) ou 36.4 (véhicule, navire, avion ou conteneur) du Système d'information Schengen II aux fins d'un contrôle ciblé ou discret, avec ou sans contact immédiat.

La Commission d'enquête a constaté que jusqu'il y a peu, la VSSE n'était pas enthousiaste à l'idée de recourir à l'article 36.3 (SIS Schengen) relatif aux signalements. Depuis 2016, des discussions sont en cours entre la Police fédérale et la VSSE en vue d'implémenter plus activement l'article 36.3 relatif aux signalements émanant de la VSSE.³³²

Dans son état des lieux sur la mise en œuvre des recommandations, le ministre de la Justice a déclaré que « la VSSE a conclu un protocole avec le Service SIRENE de la Police fédérale et a démarré les signalements de cibles dans le cadre du SIS II en 2016. Dans l'intervalle, ce processus a également été professionnalisé en interne et harmonisé sur la base des procédures applicables à d'autres

³²⁸ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, 308.

³²⁹ Cela ne change rien au fait qu'elles ont une certaine pertinence en termes de fonctionnement pour le SGRS également.

³³⁰ Pour une explication des codes couleur, il est renvoyé au point 1.4.2 de l'introduction.

³³¹ Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), en ce qui concerne les procédures relevant du titre VI du traité sur l'Union européenne - ancien troisième pilier (appelée décision SIS II).

³³² Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, 78.

méthodes (BIM). Une mise à jour du protocole a été prévue en 2021 dans un souci de conformité avec la nouvelle réglementation ». ³³³

Pour sa part, la ministre de l'Intérieur a déclaré en 2022 que « Le protocole d'accord entre la VSSE et la Police Fédérale a été signé par le commissaire général en janvier 2019 et par l'administrateur général de la VSSE en avril 2019. Le texte a été mis à jour début de l'année 2020 ainsi qu'en 2021, sur la base des modifications législatives et de procédure dans le domaine des signalements SIS. La version révisée de 2021 est toujours en cours de validation au niveau des nouveaux gestionnaires de dossier au sein de la VSSE ». ³³⁴ Selon la VSSE, « le nouveau protocole (adapté aux directives modifiées du SIS et aux règles du RGPD [Règlement général sur la protection des données]) est pratiquement terminé. Il ne reste que quelques points à préciser (voir JUR pour les détails). Il devra alors encore être signé par les responsables ». ³³⁵

Évaluation par le Comité

Compte tenu du court délai dans lequel l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire devait être réalisée, il n'a pas été possible de déterminer si la VSSE a satisfait à la recommandation de mettre activement en œuvre l'article 36.3 de la décision SIS II. Il a toutefois pu être constaté qu'un protocole d'accord renouvelé (adapté aux règles du RGPD et aux directives SIS modifiées) est *en préparation*. **Le Comité appelle à la signature rapide de ce protocole entre la Police fédérale et la VSSE.**

2.2.2.2.

« Détacher un officier de liaison auprès du Bureau SIRENE de la Police fédérale »

Dans le prolongement de la recommandation sur l'application de l'article 36.3, la Commission d'enquête a souligné l'importance d'une bonne coopération entre la Police fédérale et la VSSE et a approuvé la proposition faite par le ministre de l'Intérieur de l'époque de détacher un officier de liaison de la VSSE au bureau SIRENE. ^{336 337}

Le ministre de la Justice a laissé entendre que cette « piste n'a jamais pu être explorée en raison de difficultés sur le plan technique et juridique ». ³³⁸

Interrogée sur la nature de ces difficultés techniques et juridiques, la VSSE a répondu : « Sur la base des textes qui nous sont soumis et de l'apport du Bureau SIRENE lui-même, il est vrai qu'en tant que service de renseignement, nous n'avons pas d'accès direct au Système d'Information Schengen. Nous

³³³ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 22 de la VSSE.

³³⁴ Courriel de la VSSE du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire attentats – réactions VSSE.

³³⁵ Courriel du directeur Analyse du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R concernant les recommandations de la commission d'enquête parlementaire Attentats - réactions VSSE.

³³⁶ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, 78 et 516.

³³⁷ SIRENE est l'acronyme de Supplementary Information Request at the National Entries. Chaque pays utilisant le Système d'information Schengen II dispose d'un bureau SIRENE en charge des signalements (alerts) internationaux. Ces bureaux ont pour tâche de valider ou de fournir des informations supplémentaires concernant ces signalements.

<https://rapportannuel.policefederaale.be/gestion-information/echange-international-information/>.

³³⁸ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 23 de la VSSE.

avons la capacité d'alerter (sur la base de l'article 36.3) mais n'avons pas de droit de consultation. C'est réservé aux services de police et, dans certains cas, aux services chargés des contrôles aux frontières. Toute consultation par le VSSE doit donc se faire par l'intermédiaire de policiers ayant un accès direct au Système d'information Schengen. La présence d'un officier de liaison au Bureau SIRENE est donc juridiquement discutable et a peu de valeur ajoutée ».

La réalisation de cette recommandation n'est donc pas programmée pour la VSSE.

Page | 72

Évaluation par le Comité

La question de savoir s'il est souhaitable, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, d'étendre l'accès au SIS à d'autres services publics avait déjà fait l'objet d'une discussion. La proposition de créer une base de données sur le terrorisme à accès restreint devait être considérée dans le contexte de l'élaboration, après le 11 septembre 2001, d'une stratégie globale axée sur le renforcement de la coopération entre la police et les services de renseignement, ainsi que sur l'optimisation du potentiel des instruments existants.³³⁹ Pour l'instant, l'accès des services de renseignement se fait par l'intermédiaire des services de police ; en d'autres termes, la VSSE n'a aucun droit de consultation. Le Comité n'a pas examiné si cette façon de travailler fonctionne à la satisfaction de tous. Comme le service lui-même ne signale aucun problème, le Comité tend à suivre la VSSE à cet égard et considère que la recommandation concernant le détachement d'un agent de liaison auprès du bureau SIRENE n'apporte que peu de valeur ajoutée. Peut-être faudrait-il donner la priorité à d'autres points d'attention.

2.2.2.3.

« Participation active au Centre européen de contre-terrorisme (European Counter Terrorism Centre) d'Europol et à la Joint Liaison Team Terro »

La Commission d'enquête parlementaire relevait que « le 24 mars 2016, les ministres de la Justice et de l'Intérieur de l'UE et les représentants des institutions de l'UE ont souligné, dans une déclaration commune, la nécessité de constituer, auprès du Centre européen de lutte contre le terrorisme (ECTC) d'Europol, qui est opérationnel depuis le 1er janvier 2016, un groupe de liaison commun regroupant des experts de la lutte contre le terrorisme issus des différents États membres. Cette équipe utilisera les ressources d'Europol pour analyser la menace émanant des FTF, les flux financiers qui alimentent le terrorisme, le trafic d'armes à feu et la propagande en ligne. Les États membres ont été invités à déléguer des experts pour participer à cette Joint liaison team (JLT) »³⁴⁰. La Commission constatait que fin 2016, la Belgique n'était pas encore associée en tant que membre effectif et n'y participait qu'indirectement via son officier de liaison déjà en poste auprès d'Europol. Un renfort (au départ temporaire de six mois) d'un inspecteur spécialisé dans la lutte contre le terrorisme, avec une perspective d'une participation permanente, avait été mis en place à partir de décembre 2016.³⁴¹

Le European Counter Terrorism Centre (CECT) et, par extension, la Joint Liaison Team Terro sont des accords de coopération 'policière'. La Police fédérale indique ainsi en 2022 que la DJSOC/Terro siège pour la Belgique au *Programme Board* de l'ECTC et qu'un officier de liaison belge, attaché au *LO Desk* d'Europol, représente la Belgique dans la Joint Liaison Team Terro.

Dans son état des lieux, le ministre de la Justice a déclaré à ce sujet : « En ce qui concerne Europol, à la suite de la dernière rencontre avec sa présidente et l'administrateur général de la VSSE, il est question d'étendre la mission de notre représentant aux Pays-Bas, en prévoyant une présence régulière

³³⁹ Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 15 mars 2002 (document 5969/1/02 REV 1 LIMITE SIS 7 COMIX 79).

³⁴⁰ Troisième rapport intermédiaire sur le volet « architecture de la sécurité », *Doc. Parl.* Chambre, 2016-2017, n. 54-1752/008, 15 juin 2017, 514.

³⁴¹ *Ibidem*.

et un accès à Europol. Entretemps, la VSSE a déployé un officier de liaison aux Pays-Bas qui, en plus du Service général de Renseignement et de Sécurité néerlandais (AIVD) et d'une plateforme européenne de services de renseignement, est également en charge d'Europol ».³⁴² Les contacts entre Europol et la VSSE sont plutôt sporadiques. La valeur ajoutée de la VSSE se situe principalement au niveau technique. Europol dispose d'un certain nombre de capacités techniques qui pourraient potentiellement être utiles à la VSSE, non pas pour être utilisées directement, mais plutôt comme source d'inspiration (par exemple dans le domaine de l'intelligence artificielle). La recommandation de "participation active" au *European Counter Terrorism Centre* et à la *Joint Liaison Team Terro* n'a donc pas été programmée par la VSSE.

Évaluation par le Comité

Le *European Counter Terrorism Centre* et la *Joint Liaison Team* sont tous deux des accords de coopération "policière". La VSSE, avec ses compétences et ses missions propres, fait partie d'accords de coopération internationaux tels que le Club de Berne. Bien que l'échange mutuel d'informations et de bonnes pratiques soit extrêmement important, une "participation active" n'y est pas appropriée. Le Comité approuve la décision du ministre de la Justice et de la VSSE de ne pas programmer cette recommandation.

2.2.2.4.

« Assurer le suivi des décisions du Parquet fédéral »

La Commission d'enquête a apprécié l'étroite collaboration (avant même les attentats du 22 mars 2016) entre les services de renseignement et le parquet fédéral.³⁴³ Le rapport de la Commission fait référence à des réunions régulières avec le bureau du procureur fédéral au cours desquelles les dossiers de terrorisme en cours sont discutés avec les services de renseignement et les unités terrorisme de la Police fédérale. Ces réunions de coordination assurent l'échange mutuel d'informations, le parquet fédéral transmettant toutes les informations pertinentes aux services de renseignement et ces derniers informant à leur tour le parquet fédéral de renseignements relatifs à des personnes, entités et phénomènes.

Dans son aperçu d'état des lieux des recommandations réalisées, le ministre de la Justice a réitéré la recommandation d'« assurer le suivi des décisions du Parquet fédéral ». Ni le service ni le Comité permanent R n'ont pu préciser exactement à quelle recommandation du rapport de la Commission d'enquête il est fait référence ici. La VSSE à ce sujet : « Nous ne savons pas à quoi il est fait exactement référence ici. Pour les nouveaux dossiers, une concertation a toujours lieu au niveau du Parquet au sein d'un JDC. Les parquets locaux sont également présents au sein des TFL. Enfin, la VSSE participe également au REN Terro, à la concertation régulière organisée par le PG de Bruxelles ainsi qu'aux réunions 'Moniteur' organisées par le Parquet fédéral ».³⁴⁴

À cet égard, le Comité permanent R ne peut qu'ajouter que la coopération en général entre le ministère public et les services de renseignement et de sécurité, à travers des contacts mutuels et l'échange d'informations, ainsi que l'assistance des services de renseignement et de sécurité dans certaines enquêtes pénales, fait l'objet de la circulaire confidentielle 02/2021 du 3 juin 2021 sur la coopération entre la VSSE/le SGRS et les autorités judiciaires.

³⁴² Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 24 de la VSSE.

³⁴³ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, 78.

³⁴⁴ Courrier du directeur Analyse du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R concernant les recommandations de la commission d'enquête parlementaire Attentats - réactions VSSE.

2.2.2.5.

« Partager avec le tribunal d'application des peines des informations selon les procédures prévues à cet effet »

Page | 74

Des auditions de la Commission d'enquête parlementaire, il ressortait que « *si des échanges d'informations sont organisés, réunissant des membres des services de renseignement, du parquet fédéral et de l'OCAM, rien n'est prévu en ce qui concerne le tribunal de l'application des peines. Les communications qui lui seraient faites se heurtent à un obstacle majeur : la procédure devant le tribunal de l'application des peines étant nécessairement contradictoire, tout élément pouvant inspirer sa décision doit être communiqué aux parties. Le tribunal de l'application des peines violerait les règles fondamentales du débat judiciaire s'il se fondait sur des informations secrètes. Or nombre des informations utiles concernant le terrorisme sont secrètes, voire classifiées et, si elles sont communiquées au parquet, celui-ci peut être réticent à les communiquer dans une procédure qui ne peut être secrète* ». ³⁴⁵ Sur la base de ce constat, la Commission recommandait « *de réfléchir à la possibilité de prévoir une procédure qui permette de concilier le secret des informations et le caractère contradictoire de la procédure. Une telle procédure devrait être strictement limitée aux affaires dans lesquelles des renseignements permettent de déceler des indices de radicalisation* ». ³⁴⁶

Le ministre de la Justice a fait savoir que cette recommandation n'était pas programmée : « *Il a été convenu avec le Parquet fédéral que la VSSE pouvait transmettre des informations aux tribunaux de l'application des peines via le Parquet fédéral. Aucun mécanisme distinct n'a été développé pour établir un lien direct, même s'il est déjà arrivé, dans des cas spécifiques, qu'un tribunal de l'application des peines soit le destinataire d'une note de la VSSE. Les évaluations de menace de l'OCAM peuvent d'ailleurs être présentées au tribunal de l'application des peines. Celles-ci peuvent faire l'objet d'une procédure contradictoire et peuvent être utilisées par le juge dans le processus décisionnel* ». ³⁴⁷

Le Comité permanent R a voulu savoir en quoi consistait cette procédure avec le Parquet fédéral et si elle répondait aux constatations faites par la Commission d'enquête. La VSSE a précisé que « *la procédure de transfert d'informations aux tribunaux de l'application des peines continue de s'appliquer. À la VSSE, dans ce cas, nous transmettons une note non classifiée au Parquet fédéral et celui-ci se porte garant de la transmission de la note au magistrat référent terrorisme du Parquet auquel est rattaché le tribunal de l'application des peines. En effet, (...) il n'y a pas de solution au problème de l'utilisation d'informations classifiées dans les procédures du tribunal de l'application des peines. Nous n'avons reçu aucune demande directe de la part des tribunaux de l'application des peines au cours des deux dernières années* ». ³⁴⁸

³⁴⁵ Troisième rapport intermédiaire sur le volet « architecture de la sécurité », Doc.Parl. Chambre, 2016-2017, n. 54-1752/008, 15 juin 2017, 400.

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ Rapport Global « Etat des lieux recommandations en matière de Justice, Commission d'enquête parlementaire attentats du 22 mars 2016 » transmis par le ministre de la Justice à la Commission de la Justice le 18 mars 2022, Recommandation 46 de la VSSE.

³⁴⁸ Courrier du directeur Analyse du 3 août 2022 au Président du Comité permanent R concernant les recommandations de la commission d'enquête parlementaire Attentats - réactions VSSE.

2.3. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUEMENT DESTINÉES AU SGRS

Titres	# ³⁴⁹	Intitulé des recommandations
2.3.1.	SGRS	Clarification des relations entre le SGRS et ISTAR et contrôle par le Comité permanent R
	SGRS	Protocole de coopération entre le SGRS et le Bataillon ISTAR
2.3.2.	SGRS	Possibilité pour le SGRS de recruter des militaires à la base
2.3.3	SGRS	Renforcement de la collaboration entre la CTIF et les services de renseignement sur la base d'accords de travail entre les ministres de la Justice, de la Défense et des Finances
2.3.4.	SGRS	Gestion plus efficace et harmonisation des banques de données du SGRS (première phase) vers une seule banque de données centralisée et connectée à la banque de données de la VSSE (deuxième phase)
2.3.5.	SGRS	Lutte active contre les fuites d'informations

Page | 75

2.3.1.
<p>« Clarification des relations entre le SGRS et ISTAR et le contrôle par le Comité permanent R »</p> <p><i>« Il faut préciser la relation entre le SGRS et le Bataillon ISTAR en garantissant une circulation optimisée de l'information du Bataillon ISTAR vers le SGRS. Bien que la commission d'enquête estime que les missions du Bataillon ISTAR sont importantes pour la sécurité de nos militaires, elle considère que les relations entre celui-ci et le SGRS devraient être réglées formellement par le biais d'un protocole de coopération décrivant clairement de quelle façon et à quelles conditions le Bataillon ISTAR pourrait contribuer à renforcer la position d'information du SGRS. Il serait également indiqué dans ce cadre de charger le Comité permanent R du contrôle de cette mission de soutien du Bataillon ISTAR »³⁵⁰</i></p>
<p>« Protocole de coopération entre le SGRS et le Bataillon ISTAR »</p>

Précédemment, le Comité permanent R a déjà pris position sur les activités de renseignement menées par le Bataillon ISTAR (*Intelligence Surveillance Target Acquisition and Reconnaissance*) dans le cadre des opérations à l'étranger.³⁵¹ Il soulignait que la création du Bataillon répondait à un besoin croissant de *battlefield intelligence*, et ce, compte tenu du nombre croissant de missions à l'étranger. Mais le Comité rappelait également que la Loi organique du 30 novembre 1998 ne reconnaît que deux services de renseignement (art. 2 L.R&S). Ce faisant, il a fait remarquer, à la fois au Parlement, à la ministre de la Défense et au CHOD, que ce Bataillon développait – ne serait-ce que partiellement – des activités de renseignement. La Commission d'enquête parlementaire a repris cette idée et a recommandé une modification de la loi sur le renseignement.

Aucune solution juridique ou structurelle ne semblant pouvoir être trouvée à court terme, une solution provisoire a été élaborée fin avril 2018 par le biais d'un protocole d'accord entre le SGRS et le CHOD.³⁵² Le protocole d'accord initial a été conclu pour une durée de deux ans. Un *staffing* interne

³⁴⁹ Pour une explication des codes couleur, il est renvoyé au point 1.4.2 de l'introduction.

³⁵⁰ *Doc. Parl.* Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, 306.

³⁵¹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2017*, 17 et suivantes ('1.2. Les activités du SGRS dans une zone d'opération étrangère').

³⁵² Protocole d'accord du 24 mai 2018 entre le CHOD et le SGRS sur les capacités de HUMINT et d'analyse de l'ISTAR. *Doc. Parl.* Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, 306.

à la Défense a été organisé mi-avril 2020 pour prévoir une prolongation de deux ans. Le 19 mai 2020, le CHOD et le chef du SGRS ont signé cette prolongation.

Le protocole définit, entre autres, les tâches et les missions du Bataillon ISTAR au niveau des capacités HUMINT et d'analyse. Il détaille également l'organisation du contrôle technique et juridique.

³⁵³ Ces tâches incombent au SGRS.

Le Bataillon ISTAR remet à cette fin d'initiative les règlements et les directives internes au SGRS. Le contrôle s'effectue sous la forme de visites des installations du Bataillon ISTAR et des zones où il mène ses opérations et ses activités. Le contrôle s'effectue également sur la base de l'analyse de documents et d'auditions.

Le Comité permanent R a été désigné dans le protocole pour exercer un contrôle – bien qu'indirect – sur les activités du Bataillon. À cette fin, le SGRS remet au ministre de la Défense, au CHOD et au Comité permanent R un rapport trimestriel sur chaque mission d'enquête.

Ces dernières années, le Comité a effectivement reçu des rapports de contrôle. Les rapports ont montré que le Bataillon ISTAR a mené peu d'activités relevant de l'application du protocole d'accord susmentionné. Selon le SGRS, les activités de renseignement développées par le Bataillon étaient conformes aux règlements et directives imposés.

Entretiens, le SGRS a fait savoir que « *le LCC (Land Component Commander) a pris la décision de suspendre la capacité HUMINT du Bn ISTAR de septembre 2020 jusqu'à 2025* ». Et « *Des discussions relatives à la future capacité HUMINT du Bn ISTAR sont actuellement en cours, auxquelles le SGRS prend part. Par ailleurs, un projet de loi relatif aux renseignements tactiques est en cours de rédaction au sein de la Défense, les volets 'contrôle' et 'échange d'informations avec le SGRS' y sont traités* ».³⁵⁴

Évaluation par le Comité

Aucune solution juridique ou structurelle ne semblant pouvoir être trouvée à court terme, une solution provisoire a été élaborée fin avril 2018 par le biais d'un protocole d'accord entre le SGRS et le CHOD. Le Comité a ainsi été désigné pour contrôler indirectement les activités de renseignement du Bataillon ISTAR. Ce contrôle s'est résumé à peu de chose. Il ramène aussi le Comité à une discussion plus fondamentale dont les conséquences peuvent être considérables. L'article 3 de la L.Contrôle limite nominativement la compétence du Comité aux services de renseignement, à savoir à la VSSE et au SGRS. Initialement, il concernait la VSSE et le SGRS, « *ainsi que tout service public spécialement chargé, après l'entrée en vigueur de cette loi, de la collecte et du traitement de données concernant des personnes, groupes et événements et effectué dans un but de sécurité* ». Soit les services qui exercent des activités de renseignement doivent être ajoutés à la L.Contrôle, soit elle doit être modifiée dans le sens où ce ne sont plus les services qui sont visés, mais les activités que les services exercent. Cela nécessite toutefois un débat parlementaire plus large.

³⁵³ Le contrôle technique est le contrôle de l'application correcte des directives d'analyse, des directives HUMINT et des accords spéciaux entre le CHOD et le SGRS. Le contrôle juridique est le contrôle de l'application correcte du protocole.

³⁵⁴ Courrier du 10 août 2022 du SGRS au Comité permanent R concernant 'l'État d'avancement des recommandations formulées par la Commission parlementaire Attentats Bruxelles 22 Mars 2016'.

2.3.2.

« Possibilité pour le SGRS de recruter des militaires à la base »

« En ce qui concerne spécifiquement le SGRS, il convient en outre de prévoir la possibilité de recruter des militaires à la base ».

« Bien que le SGRS parvienne à attirer des militaires motivés, il a en même temps de la peine à remplacer les personnes qui quittent le service par du personnel suffisamment qualifié. À cet égard, le chef du service regrette de ne pas pouvoir recruter à la base. À l'heure actuelle, il n'existe en effet pas, au sein du service de renseignement militaire, de "premières fonctions" ou de "fonctions de bases" pour les militaires ».

Page | 77

En ce qui concerne le personnel du SGRS, la Commission d'enquête a identifié quatre problèmes. Tout d'abord, elle a souligné le fait que le recrutement du personnel civil est entravé par la lourdeur de la procédure de recrutement via le SELOR. Dans le même ordre d'idée, il a été constaté que si le SGRS fait des efforts pour assurer la diversité, cela n'empêche pas les résultats d'être plutôt limités. Troisièmement, il a été reconnu que le service était confronté à une importante pénurie de capacités de traduction pour l'arabe. Quatrièmement, si le SGRS a réussi à attirer des militaires motivés, il a également eu du mal à remplacer ceux qui quittaient le service par un personnel suffisant et hautement qualifié. À cet égard, le chef du SGRS a déploré qu'il ne puisse pas recruter à la base. En effet, à l'époque de la Commission d'enquête, il n'existait pas, au sein du SGRS, de fonctions dites 'initiales' ou 'de base' pour les militaires.³⁵⁵

Ce dernier point a été résolu : *« Le recrutement à la base des personnels militaires, non pratiqué historiquement par le SGRS, est maintenant utilisé dans certains cas spécifiques. Ainsi, ces dernières années, des sous-officiers spécialistes en techniques de communication et des officiers (sur diplôme) dans diverses spécialités ont été recrutés directement. Dans le cadre de l'élargissement de cette pratique, d'autres fonctions militaires avec recrutement à la base seront intégrées dans la structure et le tableau d'organisation et alimentées via les plans de recrutement 2023 et au-delà ».*³⁵⁶

Évaluation par le Comité

Le Comité se félicite de la voie empruntée et demande qu'une attention permanente soit accordée à cette recommandation qui est capitale (voir également *supra* à ce sujet).

³⁵⁵ Doc. Parl. Chambre, 2016-17, nos 54K1752/008, 281. Voir également les commentaires sur la gestion du personnel du COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2011* ('II.1. Un audit dans le renseignement militaire'), 10 et suivants.

³⁵⁶ Courrier du 10 août 2022 du SGRS au Comité permanent R concernant 'L'État d'avancement des recommandations formulées par la Commission Parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

2.3.3.

« Renforcement de la collaboration entre la CTIF et les services de renseignement sur la base d'accords de travail entre les ministres de la Justice, de la Défense et des Finances »

« La Cellule de traitement des informations financières (CTIF) doit être associée plus étroitement à la lutte contre le terrorisme. Cela ne signifie pas pour autant que la CTIF doit devenir un troisième service de renseignement à part entière mais bien qu'elle doit être reconnue par la communauté du renseignement. La Commission d'enquête plaide dès lors en faveur d'une collaboration plus soutenue entre les services de renseignement et la CTIF, cette dernière ne pouvant pas être considérée comme un simple fournisseur d'informations, mais devant se voir offrir la possibilité de jouer un rôle réel dans la lutte contre le financement du terrorisme. Cette collaboration doit être formalisée par des accords de travail entre le ministre de la Justice, le ministre de la Défense et le ministre des Finances. »

Page | 78

Bien que cette recommandation s'applique aux deux services de renseignement, elle n'a pas été reprise dans l'évaluation de la VSSE (oubli ?). C'est toutefois la VSSE qui a été la première à rédiger (le 3 mai 2011) les 'Modalités pratiques de collaboration entre la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) et la Sûreté de l'Etat'.³⁵⁷ Un accord similaire ('Modalités pratiques de coopération entre la Cellule de traitement des informations financières et le SGRS') a été établi avec le SGRS environ deux ans plus tard (30 avril 2013).

En ce sens, l'amélioration de l'échange d'informations entre les institutions susmentionnées avait déjà été réalisée avant les recommandations de la Commission d'enquête parlementaire. Le SGRS a fait remarquer que « l'organe de collecte Investigation (C6) dispose d'un POC CTIF dans le cadre des enquêtes dont cet organe est en charge. Les contacts avec la CTIF ne sont pas organisés sur base routinière mais se déroulent en fonction des demandes spécifiques d'enquêtes financières émises par les analystes des plateformes du SGRS ». ³⁵⁸ Dans son rapport d'activités 2020, la CTIF constate qu'il a été largement fait usage de la possibilité prévue à l'article 83, § 2, 4° de la loi du 18 septembre 2017. Cet article permet la transmission d'informations pertinentes aux services de renseignement (VSSE et SGRS) et à l'OCAM dans le cadre de la lutte contre le processus de radicalisation, même lorsqu'aucun indice sérieux de financement du terrorisme n'a été identifié. La coopération avec les services de renseignement et l'OCAM est considérée comme indispensable, « en particulier dans une période où la menace terroriste imminente est moins élevée et où l'intérêt d'une détection précoce et d'une coopération en matière de lutte contre le processus de radicalisation est devenu plus important ». ³⁵⁹

Il convient de mentionner dans ce contexte qu'avec la L.R&S³⁶⁰ récemment modifiée, une obligation de coopération a été créée pour les institutions financières au sens large du terme pour procéder à l'identification des produits ou services financiers disponibles pour une personne ou, inversement, pour identifier quelle personne peut être liée à certains produits ou services financiers (art. 16/6 L.R&S).

Évaluation par le Comité

La Commission d'enquête a appelé au renforcement de la coopération entre la CTIF et les deux services de renseignement sur la base de modalités de travail entre les ministres de la Justice, de la

³⁵⁷ En septembre 2022, la CTIF indiquait qu'un projet de nouveau protocole entre la VSSE et la CTIF était en développement.

³⁵⁸ Courrier du 10 août 2022 envoyé par le SGRS au Comité permanent R concernant 'L'état d'avancement des recommandations formulées par la Commission parlementaire Attentats Bruxelles 22 mars 2016'). À titre d'illustration, respectivement 141 et 75 demandes d'information ont été faites par la CTIF vers le SGRS en 2021 et 2022 (courrier du SGRS du 29 août 2022 adressé au Comité permanent R).

³⁵⁹ CTIF, *Rapport d'activités 2020*, 42.

³⁶⁰ Loi du 14 juillet 2022 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *M.B.*, 5 août 2022.

Défense et des Finances. Cependant, des modalités de collaboration avaient été convenues auparavant entre les services eux-mêmes (CTIF/V SSE et CTIF/SGRS). Il manque toutefois – à moins que le Comité ne dispose pas de toutes les informations – une évaluation qualitative et quantitative de la coopération actuelle. Un tel exercice est d'ailleurs prescrit par le protocole de coopération (supra): « *L'efficacité opérationnelle des modalités susmentionnées sera évaluée à intervalles réguliers* ». Une telle évaluation peut apporter une valeur ajoutée à la fois à la CTIF et aux deux services de renseignement.

2.3.4.

« Gestion plus efficace et harmonisation des banques de données du SGRS (première phase) vers une seule banque de données centralisée [et connectée à la banque de données de la VSSE (deuxième phase)] »

« Concernant spécifiquement le SGRS, la Commission d'enquête estime qu'il est indispensable que les informations fournies par les militaires dans le cadre de l'opération Vigilant Guardian soient exploitées systématiquement et de manière approfondie, et ce, en étroite concertation avec la VSSE, d'une part, et la police fédérale, d'autre part. Le service de renseignement militaire doit, en outre, garantir dans les plus brefs délais une gestion plus efficace et une harmonisation de ses banques de données de manière à ce que les recherches puissent être effectuées rapidement et efficacement. »

Une partie de la recommandation a expiré. L'opération Vigilant Guardian (OVG) a été lancée en janvier 2015 en réponse à plusieurs attentats en Europe. En raison de l'élévation du niveau de la menace terroriste, des militaires ont été envoyés dans les rues pour aider la police à surveiller et à sécuriser les lieux sensibles. Ces dernières années, le besoin de personnel militaire dans les rues a diminué et l'OVG a été progressivement supprimé. Le 1er septembre 2021, il a été définitivement mis fin à l'opération.

Dans son enquête de contrôle sur « La position d'information des deux services de renseignement avant les attentats de Zaventem et de Maelbeek »³⁶¹, l'activité de renseignement de cette mission a été examinée. Tout comme pour les opérations impliquant le déploiement de troupes à l'étranger, cette mission intérieure comportait également certains aspects liés au renseignement. Outre les activités de surveillance et de sécurité, les soldats déployés jouent le rôle de "capteurs" : ils observent les événements et les incidents et en rendent compte à des officiers spécialement désignés ("G2") au sein de leur unité. De là, les informations ont été transmises au SGRS, qui à son tour (en raison de l'absence d'un réseau classifié entre l'OVG et la police fédérale) les a remises à la police. Ce faisant, le Comité a pu constater que le SGRS recevait ces rapports par le biais du C-Ops mais ne les traitait pas en termes de contenu. Le service de renseignement militaire a estimé que la responsabilité du traitement de ces rapports incombait à la police fédérale. Le Comité permanent R n'était pas d'accord avec ce point de vue : le SGRS n'était pas exonéré de la responsabilité de vérifier si les documents envoyés contenaient des informations pouvant concerner le service. À partir de plusieurs cas, le Comité permanent R a pu constater que le flux des informations provenant du terrain dans le cadre de l'OVG soulevait des questions, dans le sens où l'information n'avait pas pénétré à tous les niveaux et impliquait potentiellement des services. Des rapports importants n'ont pas été traités par le SGRS ou envoyés à la VSSE ou à l'OCAM. Depuis 2018 il a été remédié à cette situation.

Il en va autrement de l'harmonisation et de la gestion plus efficiente des bases de données du SGRS. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) jouent un rôle de plus en plus important dans les processus de renseignement, tant dans la collecte et l'analyse des informations de

³⁶¹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2016*, 36 et suivantes ('II.4. La position d'information des deux services de renseignement avant les attentats de Zaventem et de Maelbeek').

base que dans la diffusion du renseignement. La croissance constante des flux de données nécessite des systèmes appropriés capables d'absorber ces flux et de permettre une analyse précise, rapide et efficace. L'environnement informatique doit donc être un *outil* stable et prospectif capable de soutenir les différents acteurs du cycle du renseignement. Cet environnement, *tant matériel que logiciel*, doit être conforme aux normes pertinentes et aux bonnes pratiques en matière de TIC, tout en tenant compte des évolutions technologiques, par exemple le "*big data*". Le Comité permanent R est d'avis que les services de renseignement doivent faire face à des défis majeurs dans ce domaine. Surtout en ce qui concerne le SGRS, les TIC se sont déjà avérées être un point sensible dans le passé. Le Comité a constaté que les activités de renseignement n'étaient pas (plus) soutenues de manière adéquate par les TIC. Les conditions d'une bonne gestion de l'information n'étaient pas (plus) entièrement réunies.³⁶²

Le SGRS a fait remarquer qu'« *au cours de l'année 2022, des mesures importantes ont été prises pour débloquer et classer des données structurées et non structurées pour les analystes. À partir de 2023, les données du SGRS seront préparées pour être incluses dans la plateforme d'informations commune avec la VSSE. Le projet digitalisation du SGRS, appuyé par les initiatives déjà en cours au sein du service (e.a. Darkfish et intégration du projet ATLAS de concert avec VSSE) vise à une restructuration complète de l'IT, en ce compris les bases de données du Service.*

Une intégration de l'architecture IT du SGRS au sein des Defence Classified Networks est prévue pour la période 2024-2025. Cette dernière intégration pourra appuyer l'échange des informations au profit des opérations militaires en cas d'activation d'une nouvelle opération de ce type. Bien entendu, si une nouvelle opération est lancée, les modalités d'exécution, dont notamment l'échange d'informations, devront être discutées en fonction des différentes responsabilités et compétences de chacun des services impliqués.

*Dans le cadre du PSNR, il est prévu l'interconnexion effective des environnements 'Information and Communication Technologies' des deux services ».*³⁶³

Évaluation par le Comité

Le Comité permanent R rappelle que ce thème revêt une importance prioritaire pour le SGRS. Un service de renseignement (militaire) doit pouvoir compter sur une gestion efficiente de l'information. Il s'agit en réalité du core business du service. Evidemment les ressources humaines (recrutement d'experts) et financières (achat de matériel, développement de logiciels en interne) nécessaires doivent être mises à disposition. De l'avis du Comité, bien trop peu de progrès ont été réalisés dans ce domaine ces dernières années (et donc depuis que la Commission d'enquête a formulé ses recommandations).

³⁶² COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2011*, 7-14 ('II.1. Un audit au sein du service de renseignement militaire') ; *Rapport d'activités 2018*, 2-18 ('I.1. Le fonctionnement de la Direction du contre-espionnage (CI) du SGRS') ; et plus récemment : *Rapport d'activités 2020*, 33 et suivantes ('II.6. Les technologies de l'information et de la communication dans le processus de renseignement au sein du SGRS').

³⁶³ Courrier du 10 août 2022 du SGRS au Comité permanent R concernant 'L'État d'avancement des recommandations formulées par la Commission Parlementaire attentats Bruxelles 22 mars 2016'.

2.3.5.

« Lutte active contre les fuites d'informations dans la presse »

Cette recommandation s'adresse aux médias : ceux-ci doivent, selon la Commission d'enquête, « *tenir compte des exigences de sécurité liées aux informations auxquelles ils parviennent à accéder par divers canaux (qui ne sont pas toujours conformes aux lois et réglementations en vigueur)* ». C'est peut-être pour cette raison que cette recommandation n'a pas été incluse en tant que telle dans la liste de la VSSE.

Page | 81

LE SGRS y voyait aussi une tâche pour lui : « *Un travail permanent est réalisé afin d'améliorer la formation du personnel quant aux règles relatives au traitement et à la gestion/diffusion des informations, surtout classifiées. Le cloisonnement des informations est correctement assuré, mais la traçabilité et le classement individuel des documents papiers restent un défi permanent (gestion des impressions, archivage...). D'autre part, en cas de suspicion de 'fuites', un dossier est systématiquement ouvert – via la procédure des Internal Affairs – aboutissant le cas échéant à des devoirs d'enquêtes à réaliser par les organes compétents* ».

Évaluation par le Comité

Le traitement d'informations classifiées requiert de la prudence. Cela vaut non seulement pour les services de renseignement et de sécurité, mais aussi pour les (autres) destinataires de ces informations.

Le Comité permanent R note que la proposition de modification de la Loi sur la classification prévoit une extension de l'article 11 introduisant de nouvelles sanctions pour les personnes qui ne sont pas titulaires d'une habilitation de sécurité et qui utilisent ou divulguent des informations classifiées de manière inappropriée. Mais par ailleurs, une dérogation serait prévue pour les personnes qui, afin de protéger l'intérêt public, divulguent des informations classifiées pour exercer le droit à la liberté de la presse ou pour révéler une erreur grave, une faute professionnelle ou une « activité illégale grave d'une autorité publique ». Le Comité suit de près ces développements.

3. L'INFLUENCE DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR LE TRAVAIL DE RENSEIGNEMENT

3.1. ÉVALUATION GLOBALE

En modifiant la loi en 1996, le législateur a voulu donner plus de poids aux enquêtes parlementaires. Désormais, chaque Commission d'enquête parlementaire est tenue de rédiger un rapport sur ses travaux à l'issue de son enquête.³⁶⁴ Ce rapport doit contenir une conclusion finale et, le cas échéant, formuler des propositions sur les futures initiatives législatives. En d'autres termes, le législateur a voulu éviter, à tout moment, que les travaux des Commissions d'enquête parlementaire ne restent lettre morte. Les activités des Commissions d'enquête parlementaires se situent avant le travail législatif (débat, évaluation des alternatives, suggestion de solutions possibles) ou après le travail législatif (contrôle de la mise en œuvre, du respect et de la sanction, suggestion d'autres règles...). Il s'agit, selon les experts³⁶⁵, « d'une disposition importante, qui a des conséquences non négligeables sur les capacités des commissions d'enquête parlementaires et sur les attentes auxquelles elles peuvent répondre. Elles proposent des solutions ou contrôlent la mise en œuvre des solutions, mais ne produisent pas elles-mêmes de nouvelles règles pour résoudre les problèmes de société ».

On a pu noter que la Commission d'enquête parlementaire Attentats s'est certainement conformée à l'article 13 de la loi sur l'enquête parlementaire : sur le plan de l'architecture de la sécurité belge, entre autres, les travaux de la Commission ont abouti à un rapport particulièrement volumineux, assorti d'un grand nombre de recommandations. En outre, pour la première fois, une Commission de suivi a été mise en place pour contrôler le respect des recommandations formulées. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations a également été annoncé tel quel dans l'accord de gouvernement.³⁶⁶ Après tout, la menace terroriste est en constante évolution, ce qui rend nécessaire une vigilance permanente.³⁶⁷

Les recommandations étaient nombreuses, adressées aussi bien aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et ont, encore récemment,³⁶⁸ exercé une influence significative sur les réformes (dans le secteur du renseignement). Toutefois, le Comité a pu constater que de nombreuses recommandations étaient, en fait, une répétition de conclusions et de recommandations antérieures.³⁶⁹ De nombreuses réformes avaient déjà été anticipées et une série de réformes planifiées ont été accélérées. Force est également de constater que (au moins) certaines des recommandations n'étaient pas ou peu SMART, étaient répétitives ou n'exprimaient qu'une préoccupation qui ne pouvait pas être réalisée à court ou

³⁶⁴ "Art. 13. La commission consigne la relation de ses travaux dans un rapport public. Elle acte ses conclusions et formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle, et ses propositions sur une modification de la législation", Loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, M.B. 5 mai 1880.

³⁶⁵ C. FIJNAUT, L. HUYSE en R. VERSTRAETEN (red.), *Parlementaire onderzoekscommissies. Mogelijkheden, grenzen en risico's*, Van Halewyck, Leuven, 1998, 16.

³⁶⁶ Gouvernement fédéral, *Accord de gouvernement*, 30 septembre 2020, 74.

³⁶⁷ M. VAN DER HULST, *Commission d'enquête Attentats terroristes 22 mars 2016, Résumé des travaux et recommandations*, Chambre des représentants de Belgique, 13.

³⁶⁸ Par exemple, l'exposé des motifs de la loi du 14 juillet 2022 modifiant la loi organique des services de renseignement dans le cadre de l'autorisation de la commission d'infractions par des sources humaines fait référence aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire. *Doc. Parl.* Chambre 2021-2022, 55DOC2706/002.

³⁶⁹ Sur le terrain, tout le monde ne semble pas enthousiaste : "Au sein du champ antiterroriste belge, par contre, la commission parlementaire semble avoir laissé un goût amer. De manière générale, les agents semblent peu impressionnés par les conclusions formulées a posteriori par le politique : 'l'histoire est toujours plus facile à comprendre par après, les commissions parlementaires sont là pour nous le rappeler'. In: THOMAS C. (2021), 'Une menace possible et vraisemblable'. *Dire et faire la sécurité : l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace et la structuration du champ antiterroriste belge*, Université Saint-Louis – Bruxelles, décembre 2021.

même à moyen terme (par exemple, la création de la Banque-carrefour). Bon nombre des recommandations de la Commission d'enquête ont néanmoins été réalisées depuis lors : on peut donc parler à juste titre d'un rôle de catalyseur.

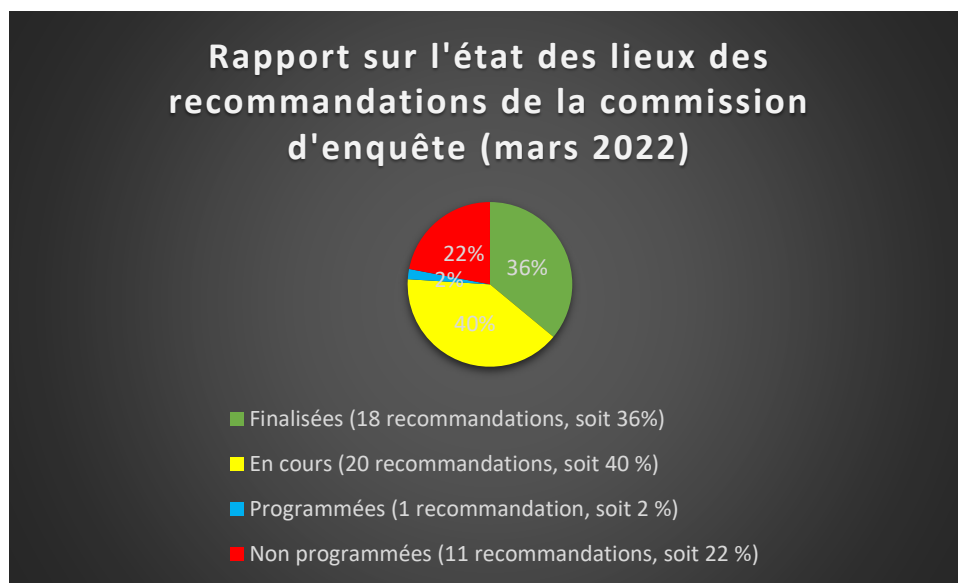
3.2. AVANCEE DANS LA RÉALISATION DES RECOMMANDATIONS

Page | 83

3.2.1. En ce qui concerne la VSSE

En 2020 et 2021, les ministres de la Justice et de l'Intérieur ont procédé à un échange de vues en commission mixte à la Chambre sur l'état d'avancement des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire.³⁷⁰ En juin 2022, la discussion – basée sur un rapport de synthèse du ministre de la Justice³⁷¹ – s'est poursuivie au sein de la Commission de la Justice.

En ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations (le ministre a retenu une cinquantaine³⁷² de recommandations pour la VSSE), l'état des lieux suivant a été rapporté :



Selon le ministre, 36 % des recommandations concernant la VSSE ont été finalisées et 40 % sont en cours ; il a été noté précédemment que la majeure partie de l'ensemble des recommandations "non programmées" concerne la VSSE.³⁷³ Toutes les recommandations n'ont ainsi pas été mises en œuvre ou ne sont pas programmées.³⁷⁴ Pour certaines de ces recommandations qui ne sont pas encore mises en œuvre ou pas encore programmées, les services de renseignement a avancé une argumentation reprise dans le présent document.

L'état des lieux est un instantané, par nature évolutif : les recommandations qui étaient encore répertoriées comme étant "en cours" en mars ont entre-temps (quelques mois plus tard) été réalisées (par exemple, la commission d'infractions par des sources). En raison de l'ambiguïté des recommandations, des contradictions sont également constatées : en ce qui concerne la police, la

³⁷⁰ Les députés n'ont pas semblé satisfaits de ces premières évaluations.

³⁷¹ TEAM JUSTITIE, *Rapport de synthèse. État des lieux du 01/03/2022 Recommandations Justice*. 80 p.

³⁷² Dans son exposé, le ministre de la Justice a retenu un total de 142 recommandations (y compris pour la police, l'OCAM...), dont 69 ont été indiquées comme étant "finalisées". 54 recommandations sont "en cours".

³⁷³ Ann. Chambre 2021-2022, CRIV 55 COM 806, 3 juin 2022, 23.

³⁷⁴ Un parlementaire se demandait 'jusqu'à quel point une administration peut considérer comme judicieux d'exécuter des recommandations émises par le Parlement' (Ann. Chambre 2021-2022, CRIV 55 COM 806, 3 juin 2022, 26). Le ministre était d'avis qu'il y avait parfois des points de vue différents.

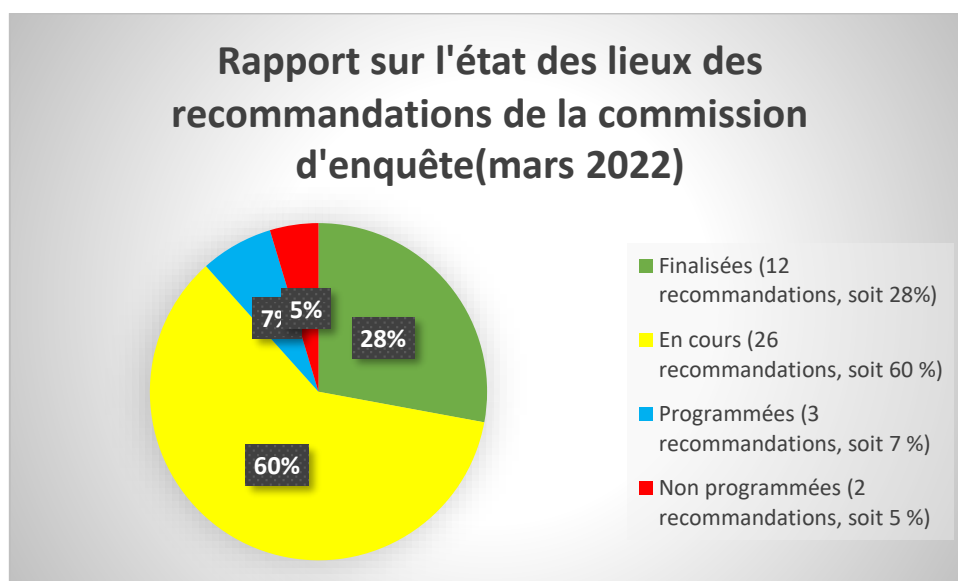
recommandation relative au JIC/JDC est « en cours », alors que pour la VSSE, elle porte le statut « finalisée ». « Finalisée » à Bruxelles, mais en cours dans d'autres cours d'appel ; et « finalisée » au sens opérationnel, mais pas « ancrée légalement », comme le recommandait la commission d'enquête. La question de savoir si certaines recommandations peuvent être considérées comme ayant été « réalisées » dépend souvent de l'angle sous lequel on les considère. Peut-on considérer que la recommandation relative à la mise en place d'un réseau d'officiers de liaison a été réalisée parce qu'un ou deux officiers de liaison sont en fonction, ou est-il préférable dans ce cas de parler d'une recommandation « en cours » ? Il n'était pas, non plus, toujours clair de déterminer ce que l'on entendait par certaines recommandations. Ou, comme l'a dit le ministre de la Justice lui-même, « *si vous demandez à quatre experts ce qu'est la Banque-carrefour Sécurité, vous obtiendrez cinq réponses différentes* ». D'autres recommandations, signalées comme « non programmées », ont ensuite été interprétées différemment. De plus, certaines recommandations semblent avoir été répétées plusieurs fois, ce qui peut fausser l'évaluation (et par extension le diagramme circulaire). Enfin, certaines recommandations évidentes (par exemple, "*lutter contre les fuites*") ne semblent pas avoir été retenues par la VSSE.

Bien que le Comité ne soit pas nécessairement d'accord avec l'ensemble de l'évaluation, il est, de manière générale, d'accord avec les réponses formulées par la VSSE, qui témoignent de l'importance (des recommandations) de la Commission d'enquête parlementaire. Les experts l'ont exprimé comme suit : « *De par son poids politique, le rapport de la commission d'enquête est incontournable pour les services qui doivent s'y référer. Mais si certains estiment que 'la commission d'enquête a un peu boosté les choses', les agents insistent plus généralement sur le fait qu'ils n'ont pas attendu la commission pour réorganiser leurs pratiques et renforcer leur coopération* ». ³⁷⁵

3.2.2. En ce qui concerne le SGRS

Contrairement à la VSSE et, par extension, au ministre de la Justice, le SGRS n'a pas fourni précédemment d'aperçu des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire. Cependant, bon nombre des recommandations revêtent également une grande importance pour le renseignement militaire.

Le Comité a préparé un aperçu similaire à celui du ministre de la Justice, qui a été soumis au SGRS. 43 recommandations ont été retenues. Le statut d'exécution de ces recommandations a été interprété par le SGRS comme suit :



³⁷⁵ THOMAS C. (2021), o.c.

Le SGRS semble considérer moins de recommandations comme étant « finalisées » (28 %) que la VSSE ; beaucoup plus (60 %) semblent toujours « en cours », cinq ans après la publication du rapport. Seuls 5 % des recommandations ont reçu le statut "non programmées", ce qui représente une différence notable par rapport à l'estimation de la VSSE (22 %).

Page | 85

Comme indiqué, cet état des lieux de l'avancement des recommandations est un instantané, qui a ensuite été présenté sous forme de graphique. Selon les paramètres d'évaluation utilisés, une recommandation peut être considérée comme « finalisée » ou « en cours », ce qui peut donner une image différente. Cela signifie que de tels diagrammes circulaires doivent être interprétés avec prudence. Ils sont indicatifs, tout au plus. En effet, « *on ne peut croire que les statistiques que l'on a soi-même manipulées* ». ³⁷⁶

3.3. POINTS D'ATTENTION (PRIORITAIRES) POUR L'AVENIR

Selon le Comité permanent R et sur la base des observations ci-dessus, le bilan de cette Commission d'enquête (concernant ce qui a été étudié *in casu*) est majoritairement positif. ³⁷⁷

Un certain nombre de préoccupations importantes demeurent néanmoins. Elles sont reprises ci-dessous – de manière non exhaustive et par ordre d'importance :

- Le Comité permanent R plaide, comme le prévoyait aussi la Commission, pour l'ancrage légal d'un certain nombre de principes. Ceci semble aujourd'hui faire défaut (par exemple dans le contexte de l'entrave primaire, de la mise en œuvre du JIC/JDC, de la relation entre l'art. 29 CP et 19/1 L.R&S&V, les modalités de la coopération internationale, etc.). Compte tenu de l'impact potentiel de ces pratiques pour les citoyens, le Comité estime qu'il est essentiel de prévoir les garanties juridiques nécessaires, en définissant non seulement les conditions d'application, mais aussi les mécanismes de contrôle requis ;
- Depuis longtemps déjà, le Comité plaide pour que les déficits soient comblés ainsi que pour renforcement des services de renseignement. Il ne s'agissait, bien entendu, pas exclusivement d'améliorer la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme : l'allocation des ressources (humaines) nécessaires doit permettre d'accomplir correctement toutes les tâches énumérées dans la loi organique des services de renseignement. Comme la VSSE et le SGRS voient leurs effectifs augmenter, le recrutement doit être activement poursuivi et la réalisation du projet de statut unique du personnel doit être accélérée ;
- La coordination et la coopération entre les deux services de renseignement doivent être améliorées de manière continue, notamment par une approche commune et planifiée des phénomènes, une utilisation rationnelle des ressources, un échange et un flux d'informations horizontaux renforcés et de meilleure qualité, une coopération étroite en termes d'OSINT, SOCMINT, HUMINT et SIGINT, sans que les services ne perdent leur identité ou leurs caractéristiques spécifiques ;
- Les technologies de l'information et de la communication (TIC) restent un domaine prioritaire pour les services de renseignement et de sécurité, qui doit être assorti des ressources humaines et budgétaires nécessaires (outils TIC de qualité pour les services ; TIC open source ; développement d'un réseau de communication sécurisé³⁷⁸ ; cryptage des informations, interconnexion des bases de données ; ...). Cela demande plus de temps et de ressources que

³⁷⁶ Une citation attribuée à Churchill.

³⁷⁷ D'autres sont également parvenus à cette conclusion, voir par exemple : A. KENTANE, *Invloed van parlementaire onderzoekscommissies op het strafrechtelijk beleid*, Universiteit Gent, 2020.

³⁷⁸ Le Comité recommande la plus grande prudence dans le choix des équipements techniques sécurisés pour le traitement des informations sensibles et classifiées. Les équipements techniques doivent être évalués, certifiés et homologués – en termes de fiabilité et de sécurité – selon des critères et des procédures conformes aux normes de l'Union européenne.

- ce qui est actuellement disponible au sein des services. Le Comité recommande de (continuer à) travailler sur ce point et à en faire une priorité ;
- La Commission d'enquête parlementaire a également plaidé pour « *la rationalisation, la clarification et la mise à jour des lois et de la réglementation* ». Le Comité permanent R constate que la logique et l'équilibre dans le contexte du déploiement des méthodes spéciales de renseignement et des méthodes dites ordinaires sont plus mis sous pression. En raison des modifications législatives successives, la logique interne se perd (par exemple, le degré d'intrusion) et les possibilités de contrôle sont réglementées d'une manière pratiquement différente pour chaque méthode. Une rationalisation est urgente ;
 - Les services doivent s'engager de manière continue en termes de coopération internationale (échange d'informations, nomination d'officiers de liaison...). Mais il est également urgent d'établir un cadre juridique clair pour l'échange d'informations et de données personnelles avec les pays étrangers.

Enfin, le Comité permanent R souhaite attirer l'attention sur un certain nombre d'autres points :

- Le Comité recommande un débat public (parlementaire) plus large sur les tâches des deux services de renseignement prévues dans la loi organique des services de renseignement de 1998 et sur la priorisation qui y est liée. Ceci nécessite une discussion « stratégique » concernant l'octroi des capacités et moyens suffisants pour permettre à chacun des services de détecter, suivre et maîtriser comme il se doit toutes les menaces contre la sécurité (inter)nationale. Les services de renseignement et de sécurité doivent retenir l'attention du Parlement, et ce, pas uniquement ponctuellement lorsque surviennent des problèmes individuels (politique du chalumeau) ;
- Il est essentiel que l'élargissement des pouvoirs, des ressources matérielles et humaines des services de renseignement et de sécurité se fasse dans le respect des principes de l'État de droit. Les *checks and balances* nécessaires doivent être prévus. Dans le cadre de cette extension, il convient également de prévoir un renforcement des effectifs des organes de contrôle. Sans cela, le contrôle démocratique risque d'être réduit à du *window dressing*.³⁷⁹ Bien que les tâches et compétences du Comité permanent R ont été considérablement élargies ces dernières années, le budget et l'extension du personnel sont à la traîne ;
- Par extension, le Comité permanent R veut également attirer l'attention sur le fait qu'il formule également des recommandations annuelles à l'intention du législateur et du pouvoir exécutif qui portent notamment sur la légalité, la coordination et l'efficacité de l'action des deux services de renseignement belges (et de l'OCAM). Ces recommandations résultent de différents avis et enquêtes de contrôle. Celles-ci ont été compilées, à l'intention de la Commission d'accompagnement parlementaire, dans un aperçu (1994-2005)³⁸⁰, (2006-2016)³⁸¹ et une mise à jour jusqu'en 2021 a récemment été réalisée. Un (grand) nombre de ces recommandations ont été réalisées entre-temps, certaines se recoupent avec celles de la Commission d'enquête, et d'autres doivent encore être mises en œuvre. Le Comité permanent R suggère à la Commission de suivi d'en faire une lecture conjointe ;
- Un exercice d'évaluation similaire pour les recommandations formulées par la Commission d'enquête en ce qui concerne l'Organe de coordination pour l'évaluation de la menace (OCAM) s'impose. Il doit toutefois faire l'objet d'une enquête de contrôle conjointe avec le Comité permanent P.

³⁷⁹ L'objectif est de faire passer le nombre des membres du personnel de la VSSE d'environ 600 à 1 000 ; le SGRS travaille également à une extension de son personnel (jusqu'à 1 200). Le nombre de membres du personnel déployés pour le contrôle démocratique du fonctionnement des services de renseignement et de sécurité doit évoluer à l'avenant. Dans la négative, il y a un risque de déficit démocratique.

³⁸⁰ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, 1-21.

³⁸¹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2017*, 128-152.