

Table des matières

Table des matières	5
Préface	13
Introduction	17
1. Questions de recherches	19
1.1. Les limites	20
1.2. Questions de départ	22
1.3. Le Choix des acteurs	26
1.3.1. Le Comité permanent de contrôle des services de renseignement	26
1.3.2. Les principaux acteurs belges du renseignement	26
1.3.3. Le Parlement	26
1.3.4. L'Exécutif	27
1.4. Le processus de sélection et le traitement du corpus étudié	29
1.4.1. Les normes générales et particulières	30
1.4.2. Les documents publics liés aux rapports du (des) Comité(s)	32
1.4.3. Les questions/interpellations parlementaires	33
Chapitre I : Cadre théorique du contrôle démocratique du renseignement	35
1. Le Contrôle et la responsabilité de la gouvernance du renseignement	35
1.1. Notions de base	38
1.2. Contrôle/Responsabilité et État	40
1.3. Le contrôle et le Parlement	43
1.4. La place du Comité R	45
1.5. Essai de synthèse	45
Chapitre II : Le secret : de son étendue à son application au renseignement	47
1. Les limites de la transparence	48
1.1. Le secret	48
1.2. La transparence	49
1.3. Confrontation des notions	51
1.3.1. Un équilibre	51
1.3.2. Une application sécuritaire : ouverture plutôt que transparence	52
2. De la confiance au secret d'Etat : la nécessité de contrôle	54
2.1. Dans les relations humaines	54
2.2. Au niveau politique	55
 BISC N° 6	 5

Table des matières

3. La pratique du secret : l'espionnage, l'approche théorique des services de renseignement	57
Chapitre III : Les principaux acteurs du renseignement en Belgique	61
1. Une approche théorique	61
1.1. Une distinction avec la police	63
2. Les acteurs	64
2.1. La sûreté de l'Etat	64
2.1.1. Ses missions	64
2.2. Le service général du renseignement et de la sécurité (SGRS)	77
2.2.1. Ses missions	77
2.3. L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM)	84
2.3.1. Un bref historique	84
2.3.2. Ses missions	85
2.4. Le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (CMRS)	89
2.4.1. Sa composition	89
2.4.2. Sa mission	90
2.4.3. Le Collège du renseignement et de la sécurité (CRS)	91
2.4.4. Le Secrétariat du CRS et du CMRS	92
2.5. L'Autorité nationale de sécurité (ANS)	92
2.6. Le Comité permanent R	95
2.6.1. Bref historique	95
2.6.2. Sa composition	97
2.6.3. La mission du Comité permanent R et ses tâches	101
2.6.4. Les prérogatives du Comité	111
2.6.4.1. L'accès aux documents	111
2.6.4.2. L'audition	112
2.6.4.3. Constats et saisines	114
2.6.4.4. Le recours aux experts et interprètes	115
3. Réflexion intermédiaire	116
Chapitre IV : Le Comité et l'Exécutif	119
1. Une position particulière	119
2. Distinction entre contrôles interne et externe	120
2.1. Une démarcation claire?	120
2.2. Les limites	122
2.3. Complémentarité des missions ?	123
3. La saisine du Comité	125
3.1. Généralités	125
3.2. Cas particulier de l'OCAM	127

Table des matières

4. La transmission d'informations : cas du CMRS	129
4.1. La problématique	129
4.2. Une modification « partielle »	130
5. Les rapports d'activités et d'enquêtes du Comité R	132
5.1. Généralités	132
5.2. Les rapports du Comité : vers une responsabilisation ?	135
5.2.1. Les implications de l'article 35 §1 3°	135
5.2.2. Une conséquence inhérente à sa mission	137
5.3. Les prérogatives ministérielles	137
5.3.1. Un délai « utile »	137
5.3.2. D'autres prérogatives	139
6. Les constats et recommandations issus des rapports du Comité	140
6.1. Un soutien à l'exercice de la tutelle ?	140
6.1.1. Une meilleure information	142
6.1.2. Une délimitation des responsabilités	143
6.1.3. Un exercice plus « efficient » de la tutelle	144
6.1.4. Un apport aux autres niveaux du pouvoir ?	145
6.1.5. Vers une prise en considération ?	146
6.2. Les constats et les recommandations : une mise en cause et/ou un outil ?	148
6.2.1. L'enquête Erdal	148
6.2.2. Entre mise en cause et sensibilisation : un conseiller	150
6.2.3. Un outil ?	151
6.2.4. Une limite : un suivi nécessaire	153
6.2.5. Réflexions générales	155
7. La Compétence d'avis du Comité : un avis limité	156
8. La compétence d'avis des ministres compétents	158
8.1. Pas de faculté du « dernier mot »	158
8.2. Une utilisation particulière par l'Exécutif	161
9. Les modifications introduites par la loi BIM	163
9.1. Le contrôle <i>a posteriori</i> : un rapprochement ?	163
9.2. Pas de dépendance	165
9.3. Un contrôle de légalité et d'opportunité ?	167
9.4. La relation entre le Comité R et la Commission BIM	168
10. Réflexion intermédiaire : Vers une évolution ?	170
Chapitre V : Les relations avec le Parlement	175
Partie I : le Comité et le Parlement	175

Table des matières

1. Un lien privilégié avec le Parlement	175
1.1. Le Comité : une nécessité pour le Parlement	175
1.2. Une émanation directe du Parlement?	178
1.3. Le Comité R : une commission (d'enquête) parlementaire spécialisée ?	180
1.3.1. Une distinction claire	180
1.3.2. Un rôle complémentaire	184
1.4. La nomination de ses membres par le Sénat	186
1.4.1. Le principe	186
1.4.2. Une continuité nécessaire	188
1.4.3. Un principe limité aux conseillers et au greffier	189
1.4.4. Une politisation « assumée » ?	191
1.5. Le budget du Comité	193
1.6. Le Règlement d'ordre intérieur du Comité (ROI)	197
1.6.1. Le principe	197
1.6.2. Vers un renforcement de l'action du Sénat	198
1.6.3. Une situation étonnante	199
2. La Commission sénatoriale de suivi (COM)	200
2.1. Origine : une volonté d'améliorer ou de remplacer le Comité ?	201
2.2. Une implication accrue	204
2.3. Ses prérogatives	205
2.4. Le ROI de la Commission de suivi et l'obligation de secret	207
2.5. L'habilitation des sénateurs : un choix difficile ?	209
2.5.1. Une demande récurrente	209
2.5.2. L'article 66bis : une base suffisante ?	211
2.5.3. Une nécessité ?	214
2.5.4. L'action du Comité : une dépendance?	216
3. Un contrôle commun des COM	218
3.1. Une activité commune avec le Comité P	218
3.2. Un suivi commun de certaines activités du Comité R	221
4. La saisine du Comité	222
4.1. Principes	222
4.2. L'accès aux autres parlementaires	223
4.3. L'initiative du Comité : un droit nécessaire	225
4.4. L'OCAM et les SA	228
4.4.1. La problématique	228
4.4.2. Des garanties suffisantes ?	229
5. L'opposition au sein de la COM : un manquement démocratique	231
5.1. Principe	231
5.2. Méthode d'évaluation de la représentation au sein des COM	234

Table des matières

5.3.	Résultats	235
5.3.1.	1996 : une composition large	235
5.3.2.	1999 : un tournant	236
5.3.3.	2000 : une exception	238
5.3.4.	2001 : une situation étonnante	239
5.3.5.	2002 : une surreprésentation à la COM de la Chambre	239
5.3.6.	2003 : un « renforcement » de l’opposition pour les réunions communes	240
5.3.7.	2004-2005 : une situation similaire	240
5.3.8.	2006 : une opposition « écartée du contrôle »	241
5.3.9.	2007 : la surreprésentation du CD&V, une continuité	242
5.3.10.	2008 : une opposition toujours exclue au Sénat	242
5.3.11.	2009-2010 : une période transitoire	243
5.3.12.	2011 : un nouveau gouvernement, synonyme de nouvelle composition	244
5.4.	Une nécessaire réflexion	245
5.5.	Une tentative de réponse	247
Partie II : Les rapports transmis au Parlement		249
1.	Le rapport d’enquête	250
1.1.	Principes : une première étape dans le contrôle	251
1.2.	Son contenu	253
1.3.	Entre information et influence	255
1.4.	Entre information et définition : un limite parfois floue	257
1.5.	Une mise à jour parfois nécessaire	259
2.	Les rapports d’activités et leurs examens	260
2.1.	Les rapports d’activités : généralités	261
2.2.	Une extension de son contenu	262
2.3.	Une possible pression pour le Comité (et les COM)	263
2.4.	Une meilleure information sur les besoins et actions des SR par le Comité	264
2.5.	L’examen commun: une seconde étape dans le contrôle	266
2.5.1.	Sur le Comité	266
2.5.2.	Sur la gouvernance du renseignement	268
2.5.3.	Une action positive des COM	269
2.6.	L’importance de recommandations propres	270
2.7.	L’examen commun des rapports d’activités : un lieu de rencontre ?	273
2.8.	Un intérêt pour le dernier stade du contrôle	274
2.9.	Une complexité pour le Comité	275
2.10.	Vers une information globale	278
2.10.1.	Son rôle d’organe de recours	279
2.10.2.	Les interceptions du SGRS	280

Table des matières

2.10.3. La loi BIM	282
2.10.4. L'OCAM et le judiciaire	286
2.10.5. Des cas particuliers	287
3. Les rapports « spécifiques »	289
3.1. Les rapports semestriels sur l'OCAM	289
3.2. Les rapports semestriels sur l'emploi des MRD	289
4. La publication	291
4.1. Le principe des rapports d'enquêtes	292
4.2. Un Echange de vue préalable à la publication d'un rapport d'enquête?	294
4.2.1. En théorie	294
4.2.2. En pratique	295
4.3. Une approbation d'un rapport (annuel ou d'enquête) ?	296
5. Le droit de regard du Parlement sur les dossiers d'enquêtes	299
5.1. Une exception au mécanisme	299
5.2. Le respect de la séparation des pouvoirs	302
6. Un conseiller	303
6.1. Un avis encadré	303
6.1.1. Avant 1999	304
6.1.2. 1999 : une réduction de l'autonomie d'action du Comité	305
6.2. Une influence certaine	307
6.2.1. Les lois	308
6.2.1.1. L'OCAM et la loi H&C	309
6.2.1.2. Les MRD	311
6.2.1.3. Sur son propre fonctionnement	315
6.2.2. Les directives ou protocoles	318
6.2.2.1. Les directives	318
6.2.2.2. Les protocoles	320
6.3. Réflexion : une capacité certaine mais limitée	323
7. Les MRD : une avancée mesurée pour le Parlement	325
8. Certains principes de la relation	329
8.1. Un apport du Comité	329
8.1.1. Une illustration des possibilités	335
8.2. Un apport pour le Comité	335
8.2.1. La recherche d'un soutien par le Comité ?	335
8.2.2. Un encadrement nécessaire ?	338
8.3. Une activité encadrée : le suivi nécessaire	340
8.3.1. Une continuité dans les limites imposées au Comité	341
8.3.2. Un fonctionnement possible mais un suivi nécessaire	345

Table des matières

8.4.	Vers une prise en compte du soutien apporté?	347
8.4.1.	Une action proactive du Comité	348
8.4.2.	Les premiers rapports de suivi	350
8.4.3.	Une implication lente mais accrue	351
8.4.4.	Une amélioration possible	355
8.5.	Le Comité R : une réponse aux craintes ?	358
8.5.1.	Les dossiers réservés : un exemple	360
8.5.2.	Une surveillance constante	362
8.6.	Une limite nécessaire	363
8.6.1.	Un organe de surveillance pas un service de renseignement parlementaire	363
8.6.2.	Un champ de compétences limité	364
8.6.3.	Des objectifs parfois « contradictoires »	367
8.6.4.	Le « cas Belliraj »	368
8.7.	De la compréhension des COM au lien avec la société civile	371
8.7.1.	Des activités spécifiques	371
8.7.2.	De manière générale	374
8.7.2.1.	Du contrôle	375
8.7.2.2.	Des services	376
8.7.3.	Le rôle de relais du Parlement en la matière	377
	Conclusions générales	381
	Réflexions personnelles	401
	Remerciements	405
	Abréviations	407
	Bibliographie	409