

Vers une (r)évolution du renseignement belge ?

Par **Patrick Leroy**, commissaire divisionnaire honoraire, doctorant en science politique, Université de Liège (ULg) et collaborateur scientifique de l'unité de recherche ESU (European Studies Unit, ULg).

La nécessaire *émergence* d'une *communauté* du renseignement

Une histoire

L'histoire du renseignement belge se confond avec la naissance de l'État, en 1830. La Sureté publique, appellation qui précède celle de Sureté de l'État, apparaît dès l'annexion française de 1794 (Fouché et Vidocq), puis sous le régime hollandais (Guillaume I^{er}), avant d'être placée tout d'abord sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, puis de la Justice (1832) (1). Ce qui fait de la Sureté de l'État aujourd'hui le seul service de renseignement en Europe à pouvoir prétendre à une existence ininterrompue de plus de 180 ans. Le renseignement militaire a plus de mal à naître. Il faut attendre 1915 pour voir un service de sécurité militaire créé par un arrêté royal (1^{er} avril 1915), bien que des missions de contre-ingérence, entre autres, aient été mises en œuvre par des administrations sans existence officielle, pendant une période dite « préhistorique » du renseignement militaire belge (1830 - 1910) (2). Les deux services de renseignement belges - la Sureté de l'État (VSSE), qui dépend du Service public fédéral de la Justice et le Service général du

renseignement et de la sécurité (SGRS), qui dépend du ministère de la Défense - ont ensuite connu dans l'histoire des évolutions structurelles internes, bien souvent à la suite d'événements marquants, comme la chute du mur de Berlin et du bloc de l'Est, et des attentats de 2001, 2004 et 2005.

Un événement

Par la loi du 18 juillet 1991 (3), le législateur crée un organe autonome de contrôle des services de renseignement qui dépend du Parlement et qui fait rapport à la commission du suivi du Comité R, à la Chambre [voir également p. 36 de ces Grands Dossiers, NdLR]. Parce que les services de renseignement évoluent dans la discrétion, dans le secret et parce qu'ils disposent de compétences spécifiques, la confrontation entre les missions des services et les normes constitutionnelles et légales nécessite de trouver un équilibre entre transparence (ou plutôt ouverture), efficacité, efficacité et légitimité (4).

Si la Belgique doit attendre 161 ans pour se doter d'un contrôle parlementaire, elle patiente sept années de plus pour

voir l'adoption d'une base légale pour les deux services de renseignement reconnus par la loi organique du 30 novembre 1998. L'intention du législateur est de combler les besoins présents et futurs de l'État en matière de renseignement (5), les travaux préparatoires révèlent cependant qu'il s'agissait avant tout de consolider un « *statu quo* » (6). La loi en effet n'offre pas de grandes innovations dans le monde du renseignement belge. Elle est actualisée en 2010 et les deux services de renseignement se voient enfin attribuer les « méthodes particulières de renseignement » (MPR-BIM). Les services belges sont jusqu'alors trop tributaires de leurs homologues étrangers au regard de l'accroissement des risques et menaces. En outre, la collecte - secrète - de données est encadrée par une base légale explicite au regard de la Convention européenne des droits de l'homme (7).

Ces méthodes particulières de recueil de données sont réparties sur trois types de compétences - ordinaire, spécifique et exceptionnelle - groupées selon le degré potentiel de gravité de la violation des droits et des libertés du citoyen, par exemple : « le recours à des sources humaines » (art. 18) comme méthode ordinaire, « la pénétration et l'inspection de lieux accessibles au public à l'aide de moyens techniques » (art. 18/2 §1,2° et 18/5) comme méthode spécifique, et « la création de personnes morales et le recueil d'information sous couverture » (art. 18/2 §2, 3° et 18/13) comme méthode exceptionnelle. L'utilisation de ces MPR est soumise aux principes de proportionnalité et de subsidiarité. Les méthodes spécifiques et exceptionnelles

sont assorties d'un contrôle dans leur exécution, selon les cas *a priori*, par un organe administratif (la commission BIM) composé de trois magistrats et *a posteriori*, par le Comité R, en tant qu'organe juridictionnel.

Le SGRS engrange aussi de nouvelles missions : la protection du potentiel économique, scientifique et industriel, la défense contre des cyberattaques de systèmes informatiques et de communications militaires ou de ceux que le ministère de la Défense gère, avec une capacité de réaction immédiate, ce qui lui offre - c'est nouveau pour un service à vocation défensive - une mission offensive.

Une crise

Les attentats de Paris (2015) et de Bruxelles (2016) ont provoqué la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire (dont un volet consacré au renseignement) qui doit sortir ses conclusions et propositions à la fin du mois d'avril de cette année 2017. Déjà, une nouvelle adaptation de la loi organique de 1998 est sur le point d'être votée à l'heure où nous écrivons ces lignes (mars 2017). L'analyse du projet de loi montre un renforcement des compétences des services, notamment en légalisant de nouvelles méthodes particulières et en offrant une nouvelle capacité offensive au SGRS en matière d'influence. Sans attendre, les deux services de renseignement ont aussi entamé de nouvelles restructurations internes.

Au moment où nous écrivons ces lignes, nul ne connaît les conclusions précises de la commission d'enquête parlementaire, mais la tentation est grande pour nos



Photo ci-contre : Au lendemain des attentats de Bruxelles de mars 2016, le Premier ministre belge, Charles Michel, a rappelé qu'il plaiderait pour la création d'un « FBI ou [d']une CIA à l'europpéenne » qui permettrait la mise en place d'une plateforme systématique d'échange d'informations entre les services de renseignement européens. (© Andrej Klizan / EU2016 SK)

politiques de combler les « failles » du renseignement par des mesures radicales :

- **L'abandon de certains champs d'actions**, à des fins de rationalisation des ressources, reproduit l'erreur du passé. Certains services de renseignement avaient supprimé ou réduit drastiquement les départements de contre-espionnage, au lendemain de l'effondrement de l'URSS et du pacte de Varsovie, départements que les responsables de l'époque ont dû recréer de toutes pièces, l'espionnage n'ayant pas baissé d'intensité, au contraire.
- **Le « tout-sécuritaire »** ou l'abandon de l'ADN du renseignement, que sont l'aide à la décision et sa complémentarité avec les actions policières, par l'anticipation et la prospective. Si le « tout-sécuritaire » se justifie par l'accroissement des menaces et des risques, surtout en matière de terrorisme, le renseignement doit effectivement y jouer un rôle, sans perdre ses critères identificateurs (le secret ou la discrétion, la finalité, le temps, la prévention et la prospective). Soulignons la clairvoyance de Patrick Calvar et Bernard Bajolet, respectivement directeurs du renseignement intérieur et extérieur français, qui déclaraient il y a plus d'un an : « La réponse sécuritaire ne peut, à elle seule, régler le problème du terrorisme. » (8)
- **La fusion des services de renseignement en un bloc monolithique ou l'absorption par la police fédérale.** Les arguments généralement invoqués sont la rationalisation et la mutualisation des ressources, l'amélioration de l'échange des informations, et sans doute une facilité de contrôle des actions. Ici, la question de séparation des pouvoirs se pose par la proximité, sinon l'absorption du renseignement par le judiciaire.

Une opportunité

L'opportunité est la création d'une véritable communauté du renseignement basée sur une culture du renseignement, une réelle démarche incluant le renseignement dans le processus décisionnel politique (y compris la défense bien entendu) et économique.

Des administrations fédérales belges jouent un rôle dans ce que nous appelons le « champ d'actions » du renseignement et de la sécurité, chacune avec leurs compétences propres. Citons la Cellule de traitement de l'information financière (CTIF), l'Organe de coordination de l'analyse de la menace (OCAM), la police fédérale, l'Autorité nationale de sécurité (ANS), le Centre pour la cybersécurité, les différentes structures de reconnaissance et de renseignement au sein de la Défense, la Belgian Intelligence Academy (BIA), par exemple. D'autres organisations sont apparues sur le lit de plus anciennes : le Conseil national de sécurité (CNS), le Comité stratégique, le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité et les acteurs qui composent ces organes. Toutes complètent ce que Sébastien Laurent (9) appelle un « dispositif de renseignement », une architecture politique et administrative complexe, « déjouant toute idée de rationalité ».

La culture du renseignement est ce qui nous fait le plus défaut, soulignait Alain Winants, ancien administrateur général de la Sureté de l'État (10). Culture et communauté du renseignement sont indissociables et entretiennent une relation paradoxale. Est-ce la culture du renseignement qui naît d'une communauté préexistante ou, au contraire, la communauté du renseignement qui émerge d'une culture déjà présente dans un État donné ? Satgin Hamrah (11) écrit que la clé de la réussite de l'évolution d'une communauté du renseignement, c'est la culture. Et il faut l'y insuffler si elle n'existe pas. Chaque agence, chaque service possède des compétences, des règles et une culture propres (rites, mythes, vocabulaire...) qu'il faut à tout prix dépasser et partager, en vue de favoriser les échanges de renseignement au-delà du cercle traditionnel, tout simplement parce que les risques que les services doivent affronter, s'ils sont différents, s'inscrivent dans un continuum de la menace et nécessitent une conception intégrée de la sécurité. En Belgique, il faut un « printemps du renseignement », pour reprendre l'expression de Yannick Pech (12), une révolution culturelle, qui est celle qui amène la reconnaissance du renseignement par le politique et qui gagne le citoyen (13), qui amène la considération de sa juste utilité et de sa juste valeur, mais qui, assez paradoxalement, intègre le renseignement dans un processus sécuritaire.

La gestion politique de l'insécurité en effet n'échappe pas – faut-il le déplorer ? – à la notion de « rentabilité immédiate ».

La culture du renseignement, poursuit Yannick Pech, souligne les dimensions sociale, académique et politique de cette culture (14). La Belgian Intelligence Academy (BIA) créée en 2014 et le Belgian Intelligence Studies Centre (BISC) créé en 2010, doivent participer à l'émergence de cette culture.

Patrick Leroy

Notes

- (1) Robin Libert, « De geschiedenis van 175 jaar veiligheid van de Staat », *La Sureté, essai sur les 175 ans de la Sureté de l'État*, Bruxelles, Politeia, 2005, p. 23.
- (2) Francis Balace, « 1915, la difficile naissance d'un service centenaire », *1915-2015 : l'histoire du service de renseignement militaire et de sécurité belge*, Anvers, Maklu, 2015, p. 35.
- (3) Loi organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace.
- (4) Sabine de Bethune, présidente du Sénat, *Regards sur le contrôle : vingt ans de contrôle démocratique sur les services de renseignement*, Anvers, Intersertia, 2013, p. vii (préface).
- (5) Doc.parl., Ch., sess.ord.1995-1996, n°49-638/1, p. 3, cité par Pascale Vandernacht, conseiller d'état, *Quelles évolutions pour le SGRS ?*, 2016, p. 12.
- (6) Doc.parl., Ch., sess.ord.1997-1998, n°1-758/10, p. 13, cité par Pascale Vandernacht, *op. cit.*, p. 13.
- (7) Rapport d'activités 2010, Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité, p. 49.
- (8) Laurent Lagneau, « Pour les chefs de la DGSE et de la DGSII, la « réponse sécuritaire seule » ne suffit pas pour lutter contre le terrorisme », *Opex360.com*, 26 février 2016 (<http://bit.ly/2luWOLK>), consulté le 28 février 2016.
- (9) Sébastien Laurent, *Politiques du renseignement*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2009, p. 300.
- (10) Entretien au *Soir* du 26 novembre 2015.
- (11) Satgin Hamrah, « The role of culture in intelligence reform », *Journal of strategic security*, vol. 6, n° 5, automne 2013, p. 164.
- (12) Yannick Pech, « Le poids des dispositifs et cultures de renseignement dans la formulation de la politique étrangère. Approche comparée des cas américain et français », *Stratégie et Renseignement*, Institut de stratégie comparée, n° 105, 2014, p. 123.
- (13) David Omand, *Securing the State*, Ed Hurst&Co, 2010, p. 291.
- (14) Yannick Pech, *op. cit.*, p. 109.

Photo ci-dessous : Siège des institutions de l'Union européenne et de l'OTAN, Bruxelles, qui accueille également de nombreuses ambassades, constituerait un véritable « nid d'espions » en raison de la multitude de journalistes étrangers, de lobbyistes et de diplomates qui y circulent. Selon certains observateurs, la capitale belge serait la deuxième capitale mondiale de l'espionnage après New York. (© Shutterstock/artjazz)

