



Avis du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme concernant la proposition de résolution du 9 septembre 2019 visant la création d'une agence fédérale du renseignement

(DOC 55 0287/001)

15 janvier 2021

Introduction

Créé en 2005, le Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (ci-après, le « Comité T ») rassemble des acteurs et actrices de la société civile soucieux-ses du respect des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il regroupe des avocat-es, des académiques et des ONG telles que la Ligue des droits humains (qui en assure la coordination), la Liga voor Mensenrechten, la Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie (CNAPD) ou la section belge de l'Observatoire international des prisons (OIP)¹.

Le Comité T a été sollicité par la commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives de la Chambre des représentants – qu'il remercie de l'avoir consulté et de son attention - pour donner son avis écrit sur la proposition de résolution du 9 septembre 2019 visant la création d'une agence fédérale du renseignement².

Le Comité T ne conteste pas la légitimité de l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition, à savoir pallier les dysfonctionnements en matière de circulation des informations et de coordination, qui ont facilité les attentats perpétrés en Belgique et en France. Toutefois, il n'est pas favorable à la création d'une telle agence.

Le Comité considère, en effet, qu'une telle institution n'est pas appropriée en raison de l'inadéquation entre l'objectif poursuivi et la mesure proposée pour l'atteindre (1), des ambiguïtés relevées dans la proposition (2) et des dangers qu'elle engendrerait au regard des droits et libertés fondamentaux (3).

¹ Tout en réaffirmant la légitimité de la lutte contre le terrorisme, le Comité T a pour moteur la préservation de l'Etat de droit et des garanties fondamentales qu'il implique. Il s'est donc donné pour mission de rappeler que si la plupart des droits et libertés fondamentales ne sont pas absolus, la limitation de ces droits doit être nécessaire, justifiée, proportionnée et doit demeurer l'exception. Le travail du Comité se veut autant un travail d'observation que de critique. Il assure la visibilité de son analyse grâce à la production d'un rapport annuel qui vise à étudier en profondeur les mesures anti-terroristes et leur impact sur les droits humains. Les différents rapports sont accessibles sur le site internet du Comité T (www.comitet.be).

² DOC 55 0287/001.

(1) Inadéquation entre l'objectif poursuivi et le moyen envisagé

À l'appui de leur proposition de créer une agence fédérale du renseignement, les auteurs invoquent quatre constats : le défaut de coordination entre les services de renseignement et la police, la mauvaise circulation des informations au sein de la police fédérale, l'absence de suivi des auteurs des attentats et la faiblesse de moyens humains et opérationnels des acteurs institutionnels concernés.

De ces constats, ils concluent que « [...] au regard de la menace terroriste actuelle, une solution optimisant l'échange d'informations doit d'urgence être proposée » (p. 8).

Si le Comité partage ces constats qui ressortent des nombreuses analyses des événements, la création d'une agence fédérale du renseignement ne nous paraît pas constituer la manière la plus adéquate d'optimiser l'échange d'informations. Au contraire, une telle agence pourrait entraîner des blocages et ne pas résoudre le problème de la circulation des informations évoqué.

En effet, une fusion des entités concernées par la proposition – qui relèvent, d'une part, des services de renseignement et, d'autre part, de la police fédérale - aurait pour conséquence de réunir des entités qui non seulement répondent à des logiques fondamentalement différentes et poursuivent des missions différentes, mais sont aussi soumis à des règles et mécanismes de contrôle différents et répondent à des autorités différentes.

Ainsi, si une meilleure coordination entre les différents services impliqués est nécessaire, comme le soulignent les rapports officiels belges évoqués dans la proposition, ces derniers ne paraissent pas préconiser la réunion organique des entités évoquées. Par ailleurs, le problème du déficit de circulation au sein de la police ne serait pas résolu par un tel nouvel organe.

Notons que, dans la proposition, apparaît une confusion entre deux services distincts : la direction centrale de la police fédérale chargée de la lutte contre le terrorisme (DJSOC/Terro) et la DR3, section antiterroriste de la Police judiciaire fédérale (PJF) de Bruxelles. La proposition se réfère à la DR3, mais elle semble plutôt envisager une fusion entre la Sûreté et DJSOC/Terro. C'est en tout cas ce service, et non la DR3, qui doit « fournir[r] une expertise et un appui aux directions déconcentrées de la police judiciaire fédérale » (p. 4).

Par ailleurs, il existe déjà une *Intelligence fusion cell* à Bruxelles³, récemment renforcée et configurée dans un système à double détente : le *Joint Information Center* (JIC), qui vise à assurer la communication entre les services de renseignement (VSSE et SGRS), l'OCAM et la PJF de Bruxelles (notamment la DR3) lorsque l'un de ces acteurs obtient des informations nouvelles en matière de terrorisme. Ensemble, ils évaluent ces informations et suggèrent une suite au *Joint Decision Center* (JDC) qui comprend aussi le parquet fédéral et le parquet local. Le JDC se réunit, alors, pour décider de la suite à donner à ces suggestions. D'abord limité à Bruxelles, le système JIC/JDC couvre désormais l'ensemble du ressort de Bruxelles⁴.

Or, si une multiplication trop fragmentée des compétences peut engendrer une situation « où les missions des multiples acteurs se recouvrent et les responsabilités se perdent »⁵, une certaine fragmentation institutionnelle est souhaitable en démocratie et « ne semble pas être perçue comme

³ Créée sur la base des recommandations de la commission d'enquête parlementaire mise sur pied après les attentats de Bruxelles.

⁴ Dans les autres PJF compétentes en matière de terrorisme (Gand, Anvers, Liège et Charleroi), une version light du JIC/JDC existe sous la forme de Forum CT. Une réflexion est en cours du côté des services pour généraliser le JIC/JDC sur tout le territoire. Cf. un résumé de ces structures dans les rapports annuels de la Sûreté de l'Etat 2017-2018 (pp. 30-31 <https://www.vsse.be/sites/default/files/1-ra-fr-2018.pdf>) et 2019 (p. 10 - <https://www.vsse.be/sites/default/files/paragraphs/1-ra2020-fr-version10-single-light.pdf>).

⁵ Chloé Thomas, L'organisation fédérale de la lutte antiterroriste en Belgique, Bruxelles, CRISP, Courrier hebdomadaire n° 2463-2464, 2020, p. 58.

problématique par les professionnels de la sécurité, conscients du rôle de chacun »⁶. Il paraît, ainsi, judicieux de clarifier les compétences et responsabilités des organes existants au lieu de créer une nouvelle agence centralisée.

Dans une optique d'efficacité et d'économie de moyens, plutôt que de créer de nouvelles institutions, il nous semble bien plus pertinent de se concentrer sur l'évaluation, en termes notamment de collaboration et d'échange d'informations, des organes de coopération existants - ce que prévoit d'ailleurs pertinemment la proposition (pp. 6 et 10) - pour ensuite décider s'il y a lieu d'en modifier la structure ou le fonctionnement ou de les renforcer.

Enfin, pour poursuivre l'objectif d'une amélioration de la coordination et de la circulation de l'information, il nous paraît important que, d'une part, l'audit des services de renseignement et de la DR3, demandé dans la proposition (point 3, p. 10), soit élargie à la DJSOC/Terro et au système JIC/JDC. D'autre part, il nous paraît essentiel qu'elle consiste en un véritable processus d'évaluation indépendant et ne se limite pas à analyser l'efficacité des mécanismes existants. Aussi, l'évaluation devra nécessairement examiner les enjeux liés au respect des droits humains.

(2) Ambiguïtés relevées dans la proposition

Si la proposition n'est pas très claire quant au service de la police qu'elle voudrait fusionner avec les services de renseignement, elle se réfère à une agence qui regrouperait la Sûreté de l'Etat et la cellule antiterroriste de la police fédérale (point 2, p. 10). La désignation de la nouvelle agence en tant qu'« agence fédérale du renseignement » induit ainsi en erreur. Cela, d'autant plus qu'elle n'inclurait pas le service militaire de renseignement et de sécurité (le SGRS).

Notons, par ailleurs, que l'indétermination des services policiers qui feraient partie de l'agence rend impossible de savoir quelles informations ils pourraient partager avec les services de renseignement : les informations dont disposent la DR3 et la DJSOC/Terro, notamment, ne sont pas nécessairement les mêmes.

Le domaine de compétence de l'agence n'apparaît pas non plus clairement. L'intitulé de la proposition sous-entend un champ d'activité généraliste, alors que ses développements semblent indiquer une compétence limitée au terrorisme. Aussi, l'agence intégrerait la Sûreté dans son ensemble – dont les missions ne se limitent pas au contre-terrorisme – mais seule une composante de la police fédérale chargée de l'antiterrorisme.

Cette ambiguïté est d'autant plus problématique que la proposition (p. 3) s'appuie sur le rapport de la commission d'enquête parlementaire française relative aux attentats de Paris, qui recommande « de mettre sur pied une seule agence nationale capable de croiser les données sur les personnes dont le profil nécessite un suivi ». Or, le modèle français a montré – entre autres au travers de dossiers judiciaires tels que l'affaire dite de Tarnac ou, plus récemment, par les nombreuses mesures individuelles de prévention prises à l'encontre d'individus suspectés de radicalisation, dont une partie ont été annulées par la justice administrative – la porosité dangereuse entre la qualification de potentiel terroriste et la répression (judiciaire ou administrative) d'opposants politiques ou de personnes d'origine étrangère.

Par ailleurs, la référence au modèle américain du Centre national antiterroriste (le « NTC », qui regroupe CIA et NSA) n'est pas pertinente. En effet, le NTC réunit uniquement des services qui poursuivent la même mission, le renseignement, et non la police judiciaire.

Enfin, si la résolution était adoptée, cela impliquerait qu'un organe (ou plusieurs) de la police judiciaire soit intégré à une agence placée sous la tutelle du premier ministre, ce qui doit être exclu :

⁶ Ibidem.

la police judiciaire fédérale doit rester sous le contrôle du pouvoir judiciaire, non pas du pouvoir exécutif⁷.

(3) Dangers pour les droits humains

Le Comité T regrette que l'enjeu – pourtant crucial – de l'impact qu'aurait la création d'une agence fédérale du renseignement sur le respect des droits humains ne soit pas évoqué dans la proposition. Or, la création de la nouvelle agence poserait de véritables questions en termes de respect de l'Etat de droit et des libertés fondamentales.

Tout d'abord, la création d'une entité hybride, mêlant renseignement et répression, aggraverait les problèmes déjà mis en exergue par le Comité T dans ses rapports annuels⁸, notamment le manque de transparence, la confusion des missions (renseignement, police administrative et judiciaire, prévention et répression...), la difficulté des contrôles démocratiques. Cette dernière difficulté serait par ailleurs accrue si une telle agence devait être placée sous la tutelle du premier ministre, car cela constituerait, en effet, une violation du principe de séparation des pouvoirs.

Par ailleurs, une telle fusion contribuerait à nourrir la superposition des notions de terrorisme, de radicalisme et d'extrémisme (violent), ce qui engendre déjà des risques pour les libertés publiques et la présomption d'innocence. Elle irait, ainsi, à l'encontre des recommandations formulées par la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste des Nations unies⁹.

Si le Comité T entend la nécessité de faire circuler les informations pertinentes de manière optimale, il souligne que cela doit être obtenu en assurant le plein respect de l'Etat de droit et en prenant en considération les statuts et les objectifs différents des institutions entre lesquelles une forme de coordination est nécessaire. Dans cette optique, le système JIC/JDC existant pourrait être évalué et amélioré. Une autre option pourrait consister à réglementer et fluidifier le transfert de données au travers de l'adoption d'accords d'échange d'informations entre les institutions concernées (renseignements et police notamment) et leurs organes spécialisés. Cela, à condition que la conclusion desdits accords fasse l'objet d'un contrôle démocratique et soit entourée de balises claires et préalablement définies, dans le strict respect des droits humains et du principe de transparence¹⁰.

Un autre type de question pourrait impacter certains droits fondamentaux, tels que le droit au respect de la vie privée ou la présomption d'innocence. Elles concernent les informations qui pourraient être partagées au sein d'une telle agence fédérale (que la proposition détermine de manière extrêmement large), la gestion des flux d'information en interne et avec l'extérieur, l'accès aux banques de données existantes, ainsi que la création d'une nouvelle banque de données que l'institution de l'agence fédérale pourrait permettre. La proposition souligne, pourtant (p. 6), le manque criant de connaissances concernant la multitude de banques de données policières qui comprennent des informations en matière de terrorisme et d'extrémisme, ce que relève le rapport de 2013 du Comité P. Nous constatons, à ce propos, un impératif de connaissance, de transparence et de contrôle auquel l'évaluation demandée par la proposition pourrait enfin répondre, afin de garantir aux

⁷ <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-judiciaire-federale/direction-generale-de-la-police-judiciaire>

⁸ Disponibles sur le site internet du Comité T : www.comitet.be.

⁹ Conseil des droits de l'homme, Conséquences sur les droits de l'homme des politiques et des pratiques visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, A/HRC/43/46 du 21 février 2020.

¹⁰ Notons que le récent protocole de coopération signé entre la police Fédérale et la Sûreté de l'Etat, relatif à l'échange international d'informations entre la police et les services de renseignement, n'est pas satisfaisant de ces points de vue (cf. <https://www.police.be/5998/fr/presse/la-police-federale-et-la-surete-de-letat-signent-un-protocole-de-cooperation-relatif-a>).

citoyens que les principes de limitation, l'obligation d'information et le droit de contester l'inscription sur la liste soient assurés¹¹.

Conclusion

Sur la base des développements qui précèdent, le Comité T partage le constat de la nécessité d'une plus grande coordination et communication entre les services de police et de renseignement, à condition cependant qu'une telle amélioration soit précédée d'une évaluation indépendante, caractérisée par une attention particulière au respect des droits et libertés fondamentaux.

Le Comité ne perçoit pas non plus de contre-indications en termes de respect des droits fondamentaux quant à une réorganisation interne des services de renseignements postulée par la proposition, sur la base de l'évaluation évoquée.

En revanche, le Comité exprime un avis résolument négatif à l'égard de la proposition de création d'une nouvelle agence fédérale. L'institution d'un organisme comprenant des services de renseignement et des services de la police fédérale introduirait une confusion de normes, principes, compétences et contrôles qui serait préjudiciable à la fois à pour l'Etat de droit et pour les droits des citoyens.

Si la décision de création d'une telle agence devait néanmoins être adoptée, le Comité considère comme impératif qu'elle soit précédée d'une évaluation préalable des organismes existants, caractérisée par le respect le plus strict des droits et libertés fondamentaux des citoyens, et soumise à une autorité de contrôle indépendante.

Bruxelles, 15 janvier 2021

¹¹ Notons à cet égard d'une part que l'accès des citoyens et le contrôle des bases de données policières reste un enjeu considérable en terme de droits humains (cfr. C.E.D.H., 24 janvier 2019, Catt c. Royaume-Uni, n° 43514/15 ; F. Dumortier et C. Forget, Le droit d'accès aux banques de données policières, *J.T.*, 6 mars 2020, p. 176), d'autre part que le législateur n'a pas répondu aux annulations successives de la Cour constitutionnelle de l'art. 2, § 3 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (C. Const., arrêt n° 145/2011 du 22-09-2011 et Cour const., arrêt n° 41/2019 du 14-03-2019) prévoyant une obligation de notification à la personne concernée du fait qu'elle a fait dans le passé l'objet d'une mesure de surveillance par les services de renseignement et de sécurité. Il en résulte que, tant en matière de bases de données policières que de bases de données de renseignement, les droits des citoyens ne sont pas suffisamment protégés par le droit belge. Le législateur devrait impérativement y remédier, particulièrement si une interconnexion des bases de données devait être envisagée, ce à quoi le Comité T s'oppose fermement en ce que cela poserait d'épineuses questions de respect du droit à la vie privée des individus.