

RAPPORT D'ACTIVITÉS 2017

Comité permanent de Contrôle des
services de renseignements et de sécurité



Comité permanent de Contrôle des services
de renseignements et de sécurité

 intersentia
Antwerpen – Cambridge

CHAPITRE X

LE GREFFE DE L'ORGANE DE RECOURS EN MATIÈRE D'HABILITATIONS, D'ATTESTATIONS ET D'AVIS DE SÉCURITÉ

Le Président du Comité permanent R assure la présidence de l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité. La fonction de greffe est exercée par le Greffier du Comité permanent R et par son administration.

L'Organe de recours est compétent pour les contentieux portant sur des décisions administratives dans quatre domaines : les habilitations de sécurité, les attestations de sécurité qui doivent permettre l'accès à des lieux où se trouvent des documents classifiés, les attestations de sécurité qui permettent l'accès à des lieux précis faisant l'objet de menaces et, enfin, les avis de sécurité. L'Organe de recours intervient également en tant que 'juge d'annulation' contre des décisions d'autorités publiques ou administratives, lorsqu'elles imposent des avis ou des attestations de sécurité pour un secteur, un lieu ou un événement donné.¹³⁷

Ces activités de l'Organe de recours ont un impact direct à la fois sur le budget et sur le personnel du Comité permanent R. En effet, tous les frais de fonctionnement sont supportés par le Comité permanent R. Il met à disposition non seulement son Président et son Greffier, mais aussi le personnel administratif requis, qui veille à la préparation, au traitement et au suivi des recours. Ces processus prennent beaucoup de temps.

X.1. UNE PROCÉDURE PARFOIS LOURDE ET COMPLEXE

Tant le greffe que l'Organe de recours sont confrontés à une charge de travail croissante. En effet, les dossiers ne cessent de se complexifier du point de vue de la gestion administrative, des audiences et des décisions.

¹³⁷ Pour plus de détails, voir COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, 87-115.

Ainsi, de nombreux envois ne respectent pas les articles 2 et 3 de l'AR Org. recours, qui stipulent respectivement que '*l'envoi à l'organe de recours de toutes pièces de procédure se fait sous pli recommandé à la poste*' et que '*le recours est signé et daté par le requérant ou par son avocat*'. Le Greffier se voit dès lors contraint d'interpeller le requérant afin de régulariser la situation dans le délai légal.¹³⁸ Il en va de même pour les dossiers administratifs transmis par les différentes autorités de sécurité, qui ne sont pas toujours complets. Dans ce cas, le greffe doit également effectuer des démarches supplémentaires pour y remédier. Dans le même sens, l'application de l'article 5 § 3 L. Org.recours se révèle problématique : la demande de soustraire certaines pièces au regard du requérant lorsqu'il consulte son dossier est rarement motivée correctement ou émane d'une autorité qui n'est pas légalement compétente en la matière, ce qui oblige parfois le greffe, ici aussi, à recueillir des informations complémentaires.¹³⁹

Ces difficultés ont amené l'Organe de recours à adresser un courrier aux différentes autorités de sécurité concernant la motivation des décisions (et les notifications de celles-ci aux personnes intéressées), la composition des dossiers ainsi que la (motivation de la) demande de soustraction de certaines pièces à la consultation des requérants. L'objectif de l'Organe de recours était de rappeler les principes légaux concernant les différentes possibilités (de demandes) d'embargo portant sur des informations sensibles, de manière à ce que les droits de la défense puissent s'exercer au mieux dans cette matière complexe dans laquelle des intérêts de sécurité nationale sont parfois en jeu. Cette démarche n'a toutefois pas eu l'effet escompté auprès de toutes les autorités de sécurité. L'invocation de motifs non prévus par loi pour imposer un embargo sur la consultation demeure problématique. En outre, plusieurs autorités de sécurité considèrent toujours que pour la seule raison de leur classification, des documents ne peuvent être vus par le requérant ou par son avocat, ce qui est contraire à l'esprit et à la lettre de la loi. Par ailleurs, il y a lieu de constater que, dans leurs décisions, les diverses autorités de sécurité ne respectent pas toujours les principes minimaux de droit administratif. Ainsi, il y a notamment des décisions ne comportant pas la moindre motivation et des décisions dépourvues de dates ou de l'identité du fonctionnaire qui les a adoptées.

¹³⁸ Compte tenu de la brièveté des délais, le recours est souvent tardif et donc irrecevable dans ces cas.

¹³⁹ L'article 5 § 3 L.Org.recours permet à l'Organe de recours, à la demande d'un service de renseignement ou d'un service de police, de décider de soustraire certaines pièces à la consultation du requérant (ou de son avocat) lorsque leur divulgation porterait préjudice à la protection des sources, à la vie privée de tiers ou à l'accomplissement des missions légales des services de renseignement. Par le biais de la loi du 21 avril 2016 (*M.B.* 29 avril 2016), le législateur a élargi cette possibilité en autorisant l'Organe de recours, toujours à la demande du service concerné, à décider de soustraire du dossier les pièces qui relèvent du secret de l'information ou de l'instruction judiciaire. L'Organe de recours a mandaté le Président du Comité permanent R pour statuer sur ces demandes. Dans des cas exceptionnels, le Président a soustrait d'office des éléments relatifs à la vie privée de tiers. Il s'agissait de cas où le service concerné avait manifestement omis d'invoquer l'article 5 § 3 L. Organe de recours.

Par ailleurs, force est de constater que les audiences durent beaucoup plus longtemps qu'il y a quelques années. Les raisons sont de plusieurs ordres. De plus en plus de requérants se font assister par un (voire deux) avocat(s) qui expose(nt) la position de son (leur) client à l'audience. La complexité de certains dossiers nécessite beaucoup de temps. Enfin, de nombreux dossiers doivent être repris lors d'une deuxième ou d'une troisième audience, soit parce que le requérant demande un report, soit parce qu'il faut attendre des informations complémentaires.

Le processus de décision requiert lui aussi davantage de temps qu'il y a plusieurs années, et ce, pour deux raisons majeures. D'une part, le nombre toujours plus élevé de questions de procédure (p. ex. le débat sur la recevabilité, la question linguistique, les droits de la défense, l'obligation de motivation...). D'autre part, l'Organe de recours est plus souvent confronté à des dossiers hautement sensibles, qui sont liés à la problématique de la radicalisation et à la menace terroriste actuelle. De tels dossiers nécessitent évidemment un traitement extrêmement minutieux et une motivation adaptée. En outre, il arrive que des mesures de sécurité spécifiques doivent être prises.

La complexité croissante des dossiers et leur augmentation ont conduit le Comité permanent R à renforcer son administration. Un juriste et une assistante administrative ont en effet été recrutés début 2017, ce qui a eu inévitablement un impact important sur les moyens du Comité.

X.2. UN PROJET DE LOI ET UN AVIS

X.2.1. LE PROJET DE LOI

Divers éléments laissent supposer que la charge de travail de l'Organe de recours va encore (sensiblement) s'accroître dans le futur. Après les attentats de Paris et de Bruxelles, le gouvernement avait annoncé son intention d'augmenter les contrôles de moralité (screenings), en particulier dans l'optique de renforcer la sécurité des infrastructures critiques.

Cette intention s'est concrétisée fin 2017 par le dépôt d'un projet de loi¹⁴⁰ visant à modifier la L.C&HS. Le Président de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique a demandé au Président du Comité permanent R de rendre un avis à propos ce projet de loi.¹⁴¹ Les trois axes principaux du projet de loi sont résumés ci-après.

¹⁴⁰ *Doc. parl.*, Chambre 2017-2018, n°54-2767/1.

¹⁴¹ L'avis peut être consulté sur www.comiteri.be.

X.2.2. LES PRINCIPAUX AXES DU PROJET DE LOI¹⁴²

X.2.2.1. *La compétence et le rôle de l'officier de sécurité*

Le projet vise tout d'abord à l'élargissement de la fonction d'officier de sécurité dans le cadre des vérifications de sécurité (attestations et avis de sécurité) et à l'instauration de cette fonction au sein du Ministère public.

L'officier de sécurité se voit attribuer la compétence nouvelle de '*veiller à l'observation des règles de sécurité dans le cadre d'un avis de sécurité ou d'une attestation de sécurité*' au niveau de la personne morale de droit public ou de droit privé concernée.

X.2.2.2. *La réforme de la procédure d'avis de sécurité*

Le projet tend notamment à réformer la procédure d'avis de sécurité, que ce soit au niveau de la décision réglementaire de l'autorité administrative ou du mécanisme de décision individuelle.

Au niveau de la décision réglementaire, le nouveau système prévoit qu'il appartient au Roi de déterminer les secteurs d'activités soumis à l'application de l'avis de sécurité ainsi que les autorités administratives (sectorielles) compétentes.¹⁴³ Les personnes morales de droit privé ou public relevant du secteur concerné réalisent ensuite, d'initiative ou à la demande de l'autorité administrative compétente, une 'analyse de risques' qui est transmise à cette dernière. L'autorité administrative demande alors une 'analyse' spécifique 'de la menace' 'aux services compétents'. Dès réception de cette analyse, l'autorité administrative compétente réalise alors une 'analyse d'impact' visant identifier les dommages potentiels aux intérêts majeurs de l'État. Sur base des analyses précitées, l'autorité administrative transmet un dossier de demande de vérification de sécurité à l'ANS. Celle-ci décide en dernier ressort si des vérifications peuvent être ou non effectuées.

S'agissant du mécanisme de décision individuelle, le projet prévoit que les personnes morales doivent informer la personne concernée de l'obligation de se soumettre à une vérification de sécurité. L'officier de sécurité des personnes morales doit au préalable recueillir le consentement de la personne concernée. L'officier de sécurité de l'autorité administrative compétente doit veiller à la conformité des demandes de vérification. Il les transmet à son tour à l'ANS, qui

¹⁴² Ce projet a été adopté début 2018 : Loi du 23 février 2018 portant modification de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (M.B. 1^{er} juin 2018). Le présent rapport se référant à l'année 2017, il maintient l'utilisation du terme 'projet'.

¹⁴³ Il s'agit là d'une différence notable par rapport au système initial des avis de sécurité dans lequel 'une' (n'importe quelle) autorité administrative pouvait initier la procédure.

statue dans le délai prescrit (maximum un mois). À défaut, elle peut être mise en demeure de statuer dans un délai minimum équivalent au délai prescrit initialement. Si ce n'est pas le cas, l'avis est réputé positif. Le projet prévoit que l'avis est délivré pour une durée maximum de cinq ans¹⁴⁴, sous réserve d'une réévaluation spontanée par l'ANS (sur base de nouveaux éléments). L'autorité administrative informe l'officier de sécurité de l'employeur de l'avis de sécurité. S'il est négatif, l'autorité administrative le notifie par pli recommandé à la personne concernée, à l'exception des motifs dont la divulgation serait susceptible de nuire à l'un des intérêts fondamentaux énoncés par la loi, à la protection des sources, au secret d'une information ou d'une instruction judiciaire ou à la protection de la vie privée de tiers.¹⁴⁵

X.2.2.3. *Le contenu de la vérification de sécurité*

Le dernier axe principal du projet de loi consiste à modifier la disposition régissant le contenu de la vérification de sécurité (art. 22^{sexies} L.C.&HS), et ce, avec un triple objectif.

Tout d'abord, il vise à permettre la réalisation de la vérification de sécurité concernant des personnes mineures ainsi que, dans le cadre de vérifications de sécurité concernant des personnes majeures, la prise en compte de faits commis durant leur minorité.

Le projet permet en outre aux services de police et de renseignement¹⁴⁶ de solliciter des informations auprès de leurs homologues étrangers, lorsque la personne pour laquelle la vérification de sécurité est requise réside ou a résidé, a transité ou a séjourné à l'étranger.

Enfin, le projet étend les banques de données analysées. L'article 22^{sexies} L.C.&HS prévoyait déjà la consultation et l'évaluation des données judiciaires¹⁴⁷, des informations des services de renseignement, du casier judiciaire central, du casier judiciaire et des registres de la population et des étrangers tenus par les communes, du registre national, du registre d'attente des étrangers ainsi que des données policières accessibles aux fonctionnaires de police lors de l'exécution d'un contrôle d'identité. Le projet y ajoute les données et les informations des banques de données policières internationales résultant de traités liant la Belgique, les données de police administrative, les données contenues dans les banques de données communes et d'*autres données et informations*'. Le projet

¹⁴⁴ Il s'agit ici aussi d'une différence avec la réglementation en vigueur actuellement puisque celle-ci ne prévoit pas de 'durée de validité maximale'. En outre, jusqu'à présent, la réalisation de l'avis de sécurité devait avoir lieu 'préalablement' à l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission ou d'un mandat. Le projet introduit la possibilité de soumettre à une vérification de sécurité des personnes qui sont déjà en fonction.

¹⁴⁵ Voir art. 22, al. 5 L.C.&HS (inchangé).

¹⁴⁶ L'ANS dispose déjà de cette compétence.

¹⁴⁷ Communiquées avec l'accord des autorités judiciaires compétentes.

prévoit que le caractère adéquat, pertinent et non excessif de ces nouvelles données et informations, ainsi que la liste de celles-ci, doivent être déterminés par Arrêté royal.¹⁴⁸

X.2.3. L'AVIS DU COMITÉ PERMANENT R¹⁴⁹

Dans son avis, le Comité souligne le fait que le projet n'apporte pas de réponse à de nombreux problèmes générés par l'application de la réglementation actuelle (complexité, délais de recours beaucoup trop courts...), et ce, tant pour les administrations et les citoyens concernés que pour l'Organe de recours.

Le Comité avait précédemment formulé des propositions pour remédier à certains de ces problèmes. Le Comité permanent R relevait que non seulement le projet de loi ne les abordait pas, mais qu'il créait des problèmes supplémentaires pour tous les acteurs. Le Comité estimait qu'il était indiqué de réformer de manière cohérente les deux lois du 11 décembre 1998 (L.C.&HS et L.Org. recours).

X.3. LE DÉTAIL DES CHIFFRES

Cette section reprend les chiffres relatifs à la nature des décisions contestées, la qualité des autorités compétentes et des requérants, ainsi que la nature des décisions de l'Organe de recours dans le cadre des différentes procédures de recours. À des fins de comparaison, les chiffres des cinq dernières années sont également repris.

En 2017, la tendance haussière constatée l'année précédente se confirme. Le nombre de recours passe de 169 à 192, soit le niveau le plus élevé jamais atteint. L'augmentation constatée est particulièrement marquée en ce qui concerne le nombre de recours introduits contre des avis de sécurité négatifs (de 101 à 122), ce qui confirme la tendance constatée en 2016. Cette tendance à la hausse est également visible dans le nombre de recours introduits contre des décisions de refus ou de retrait d'attestations de sécurité (de 18 à 30), tandis que le nombre de recours en matière d'habilitations de sécurité a suivi le mouvement inverse (passant de 50 à 40 recours).

¹⁴⁸ Cet Arrêté royal est paru dans le courant de l'année 2018 : A.R. du 8 mai 2018 déterminant la liste des données et informations qui peuvent être consultées dans le cadre de l'exécution d'une vérification de sécurité (*M.B.* 1^{er} juin 2018).

¹⁴⁹ L'avis peut être consulté sur www.comiteri.be.

Le greffe de l'Organe de recours en matière d'habilitations,
d'attestations et d'avis de sécurité

Tableau 1. Autorités de sécurité concernées

	2013	2014	2015	2016	2017
Autorité nationale de sécurité	98	99	68	92	129
Sûreté de l'État	1	0	1	0	0
Service Général du Renseignement et de la Sécurité	78	60	47	68	53
Agence fédérale de Contrôle nucléaire	9	8	10	8	7
Police fédérale	1	3	3	1	3
Police locale	2	1	1	0	0
Commission aéroportuaire locale	-	-	-	-	-
TOTAL	189	171	130	169	192

Tableau 2. Nature des décisions contestées

	2013	2014	2015	2016	2017
Habilitations de sécurité (art. 12 et s. L.C&HS)					
Confidentiel	5	5	9	5	1
Secret	56	43	35	38	33
Très secret	5	4	4	7	6
Refus	41	25	36	28	30
Retrait	5	9	7	9	7
Refus et retrait	4	0	0	0	0
Habilitation pour une durée limitée	1	2	3	4	1
Habilitation pour un niveau inférieur	0	1	0	1	0
Pas de décision dans les délais	15	15	2	7	2
Pas de décision dans les nouveaux délais	0	0	0	1	0
SOUS-TOTAL HABILITATIONS DE SÉCURITÉ	66	52	48	50	40
Attestations de sécurité zone classifiée (art. 22bis, al.1 L.C&HS)					
Refus	0	4	6	1	3
Retrait	0	0	0	0	0
Pas de décision dans les délais	0	0	0	0	0

Attestations de sécurité lieu ou événement (art. 22bis, al.2 L.C&HS)					
Refus	15	16	12	9	20
Retrait	0	0	1	0	0
Pas de décision dans le délai	0	0	0	0	0
Attestations de sécurité lieu secteur nucléaire (art. 8bis L.C&HS)					
Refus	-	-	-	7	7
Retrait	-	-	-	1	0
Pas de décision dans le délai	-	-	-	0	0
Avis de sécurité (art. 22quinquies L.C&HS)					
Avis négatif	106	99	63	101	122
Pas d'avis	2	0	0	0	0
Révocation d'avis positif	0	0	0	0	0
Actes normatifs d'une autorité administrative (art. 12 L. Org.recours)					
Décision d'une autorité publique d'exiger des attestations de sécurité	0	0	0	0	0
Refus de l'ANS d'effectuer des vérifications pour des attestations de sécurité	0	0	0	0	0
Décision d'une autorité administrative d'exiger des avis de sécurité	0	0	0	0	0
Refus de l'ANS d'effectuer des vérifications pour des avis de sécurité	0	0	0	0	0
SOUS-TOTAL ATTESTATIONS ET AVIS	123	119	82	119	152
TOTAL DÉCISIONS CONTESTÉES	189	171	130	169	192

Tableau 3. Nature du requérant

	2013	2014	2015	2016	2017
Fonctionnaire	4	0	4	2	4
Militaire	26	17	29	23	20
Particulier	159	145	93	139	164
Personne morale	0	6	4	5	4

Tableau 4. Langue du requérant

	2013	2014	2015	2016	2017
Français	92	92	75	99	115
Néerlandais	97	76	54	70	77
Allemand	0	0	0	0	0
Autre langue	0	0	1	0	0

Tableau 5. Nature des décisions interlocutoires prises par l'Organe de recours¹⁵⁰

	2013	2014	2015	2016	2017
Demande du dossier complet (1)	187	168	130	167	191
Demande d'informations complémentaires (2)	12	16	7	23	36
Audition d'un membre d'une autorité (3)	3	11	7	10	0
Décision du président (4)	0	0	0	0	0
Soustraction d'informations du dossier par l'Organe de recours (5)	68	78	50	54	80 ¹⁵⁶
Soustraction d'informations du dossier par le service de renseignement (6)	0	0	0	0	0

- (1) L'Organe de recours peut demander l'intégralité du dossier aux autorités de sécurité. Comme ce dossier contient davantage de données que le rapport d'enquête seul, cette requête est systématique.
- (2) L'Organe de recours peut également demander tout complément d'informations qu'il juge nécessaire pendant la procédure.
- (3) L'Organe de recours peut décider d'entendre les membres des services de renseignement et de police ou des autorités de sécurité qui ont participé à l'enquête ou à la vérification de sécurité.
- (4) Le Président de l'Organe de recours peut décider de permettre au membre du service de renseignement de garder secrètes certaines données pendant son audition.

¹⁵⁰ Le 'nombre de décisions interlocutoires' (tableau 5), les 'manières dont les requérants font usage de leurs droits de défense' (tableau 6), ou encore la 'nature des décisions de l'Organe de recours' (tableau 7) ne correspondent pas nécessairement au nombre de requêtes introduites (voir tableaux 1 à 4). En effet, certains dossiers ont par exemple déjà été ouverts en 2017, alors que la décision n'a été rendue qu'en 2018.

¹⁵¹ Voir *supra* à propos de l'art. 5 § 3 L Org. Recours. À noter que dans la plupart des cas, il n'a été fait que partiellement droit à la demande de soustraction d'informations (parfois en raison d'une motivation inadéquate au vu des exceptions légales).

- (5) Si le service de renseignement ou de police concerné le demande, l'Organe de recours peut décider que certaines informations soient retirées du dossier communiqué au requérant.¹⁵²
- (6) Si l'information concernée provient d'un service de renseignement étranger, c'est le service de renseignement belge qui décide si elle peut être communiquée. Il s'agit d'un aspect de l'application de la 'règle du tiers service'.

Tableau 6. Manière dont le requérant fait usage de ses droits de défense

	2013	2014	2015	2016	2017
Consultation du dossier par le requérant et/ou l'avocat	103	84	84	87	105
Audition du requérant (assisté ou non d'un avocat) ¹⁵⁸	138	115	107	127	158

Tableau 7. Nature des décisions de l'Organe de recours

	2013	2014	2015	2016	2017
Habilitations de sécurité (art. 12 et s. L.C&HS)					
Recours irrecevable	2	0	4	0	3
Recours sans objet	3	3	3	7	0
Recours non fondé	20	12	19	18	13
Recours fondé (avec octroi partiel ou complet)	35	14	24	24	24
Devoir d'enquête complémentaire par l'autorité	0	0	0	2	0
Délai supplémentaire pour l'autorité	14	12	1	2	1
Sans suite	0	0	1	0	0
Attestations de sécurité zone classifiée (art. 22bis, al.1 L.C&HS)					
Recours irrecevable	0	0	0	0	1
Recours sans objet	0	0	0	0	1
Recours non fondé	0	2	4	1	0
Recours fondé (avec octroi)	0	0	2	1	1

¹⁵² Voir *supra* à propos de l'art. 5 § 3 LOrg. Recours.

¹⁵³ La L.Org.recours prévoit l'assistance d'un avocat à l'audience mais pas la représentation par ce dernier. À noter que, dans le cadre de certains dossiers, le requérant (assisté ou non de son avocat) est auditionné à plusieurs reprises.

Le greffe de l'Organe de recours en matière d'habilitations,
d'attestations et d'avis de sécurité

Attestations de sécurité pour lieux ou événements (art. 22bis, al.2 L.C&HS)					
Recours irrecevable	1	0	0	0	1
Recours sans objet	0	0	0	0	1
Recours non fondé	6	6	8	2	12
Recours fondé (avec octroi)	11	8	10	4	7
Donne acte de retrait de recours	0	0	2	0	1
Attestations de sécurité pour le secteur nucléaire (art. 8bis § 2 L.C&HS)					
Recours irrecevable	-	-	-	1	1
Recours sans objet	-	-	-	1	0
Recours non fondé	-	-	-	0	1
Recours fondé (avec octroi)	-	-	-	7	5
Avis de sécurité (art. 22quinquies L.C&HS)					
Organe de recours non compétent	0	4	0	0	20 ¹⁵⁹
Recours irrecevable	4	4	6	15	10
Recours sans objet	1	4	0	0	1
Confirmation de l'avis négatif	25	53	28	42	49
Transformation en avis positif	65	41	23	46	41
Donne acte de retrait de recours	0	0	2	0	1
Recours contre des actes normatifs d'une autorité administrative (art. 12 L. Org.recours)	0	0	0	0	0
TOTAL	187	163	137	173	195

¹⁵⁴ Il s'agissait en l'espèce de recours introduits contre des avis de sécurité (négatifs) rendus par l'Autorité nationale de sécurité concernant le personnel de sous-traitants actifs pour les institutions européennes. L'Organe de recours avait décidé que les avis formulés par l'Autorité nationale de sécurité n'avaient pas de base juridique. En conséquence, l'Organe de recours s'était déclaré sans juridiction pour statuer sur le bien-fondé ou non de des avis de sécurité rendus par l'Autorité nationale de sécurité.