COMITE PERMANENT DE CONTROLE
DES SERVICES
DE RENSEIGNEMENTS

Rapport d'activités 2002

Rue de la Loi 52
1040 Bruxelles
tél.: 02 286 28 11
fax: 02 286 29 99
e-mail: info@comiteri.be
http://www.comiteri.be

DEUXIEME PARTIE

Le Comité Permanent R en tant qu'organe de recours en matière d'habilitations de sécurité

(Loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité)

Depuis l'entrée en vigueur le 1er juin 2000 de la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, le Comité permanent R s'est vu attribuer une importante compétence supplémentaire.

Il doit, dès lors, intervenir en tant qu'instance d'appel des décisions des autorités de sécurité lors du refus ou du retrait d'une habilitation de sécurité ou dans le cas où l'une de ces autorités aurait omis de prendre une décision d'octroi ou de refus d'une pareille habilitation dans les délais légaux.

Dans le rapport annuel 2000, cette compétence a déjà été illustrée (pp 17-25). Le présent rapport a pour objet de refléter, deux ans et demi après l'entrée en vigueur de la loi, les principales tendances observées sur la base d'une série de données chiffrées.

13 **1. NOMBRE DE RECOURS[13]**

Nombre de recours	deuxième semestre 2000	2001	2002	Total
14 Nombre	19	17[14]	17	53

La tendance à une augmentation des recours qui s'est dessinée pendant les sept premiers mois de 2000, ne s'est apparemment pas prolongée. La crainte exprimée par le Comité permanent R dans son rapport annuel 2000 de voir un accroissement constant du nombre de dossiers ne s'est donc pas confirmée. L'estimation, avancée au cours des travaux préparatoires de la loi de 1998 d'une vingtaine de recours par an s'est confirmée.

Cela peut paraître étonnant si l'on tient compte de ce que chaque année, ce sont des milliers de dossiers d'habilitations qui sont traités et que le résultat de ce traitement influence directement la situation professionnelle des intéressés. Le refus ou le retrait d'une habilitation du niveau de sécurité demandé peut signifier, en effet, la perte d'un emploi ou le plus souvent la perte d'une fonction intéressante (en soi et/ou financièrement). .

Le nombre réduit de recours surprend également si l'on considère que les décisions des autorités de sécurité sont motivées de manière succincte, que l'intéressé n'a pas de droit d'accès au dossier de l'enquête de sécurité et que, dans de nombreux cas, il n'est même pas entendu. On aurait donc pu s'attendre à ce qu'un refus ou un retrait dans de telles circonstances entraîne l'introduction plus systématique d'un recours.

Le Comité permanent R n'est toutefois pas à même, à ce stade, de tirer des conclusions sur le nombre annuel réduit de recours puisqu'il ne dispose pas des statistiques globales concernant le total des enquêtes de sécurité et le nombre des décisions de refus ou de retrait.

2. QUI INTRODUIT UN RECOURS ?

Vu que la grande majorité des habilitations est attribuée à des membres des forces armées, il n'est pas étonnant que ceux-ci soient concernés par plus de 70% des recours.

Les autres demandeurs sont des (candidats) fonctionnaires (stagiaires, contractuels ou statutaires), issus par exemple du Service Public Fédéral de la Justice, du ministère de la Défense Nationale ou du Service Public Fédéral des Affaires Etrangères, ou encore des salariés d'entreprises privées actives dans ou pour des « secteurs sensibles ».

A ce jour, aucune personne morale n'a encore introduit de recours auprès du Comité R.

Statut des requérants	Deuxième semestre 2000	2001	2002	Total
Fonctionaire	0	2	6	8
Militaire	17	12	9	38
Particulier	2	3	2	7
Pers.Morale	0	0	0	0
Total	19	17	17	53

Si on distingue les requérants selon le rôle linguistique, il n'y a pas de différence significative à noter

Rôle Linguistique	Deuxième semestre 2000	2001	2002	Total
Néerlandophones	11	5	8	24
Francophones	8	12	9	29
Total	19	17	17	53

3. OBJET DU RECOURS

L'objet du recours donne deux catégories d'informations :

- le type de décision prise par les autorités de sécurité compétentes ;
- le niveau de l'habilitation que le requérant demandait.

Désicion des authorités	Deuxième semestre 2000	2001	2002	Total
Réfus	16	8	10	34
Retraits	3	6	3	12
absence de décision dans le délai légal	0	1	2	3
Attribution limitée	0	2	2	4
Total	19	17	17	53

Dans la plupart des cas, les requérants ont introduit un recours contre une décision leur refusant une habilitation de sécurité. Dans un peu plus de vingt pourcent des cas, il s'agissait d'un dossier où l'habilitation de sécurité accordée précédemment était retirée. Dans trois dossiers, les autorités de sécurité ont dépassé le délai imparti légalement pour statuer.

Sont également à souligner les quatre décisions où le Comité s'est déclaré compétent pour des recours où l'habilitation demandée a, certes, été attribuée, mais pour une durée inférieure au délai maximum légal prévu de 5 ans.

Même si la loi ne fait pas mention explicitement de cette possibilité, le Comité permanent R a estimé qu'un demandeur disposait de suffisamment d'intérêts pour introduire un recours contre une telle décision. Celle-ci a été interprétée comme un refus (partiel) d'accorder l'habilitation pour la durée légalement prévue.

Niveau habilitation	Deuxième semestre 2000	2001	2002	Total
Confidentiel	6	4	6	16
Secret	11	7	4	22
Très secret	2	6	7	15
Total	19	17	17	53

Sans les données globales concernant le nombre et le niveau des habilitations de sécurité attribuées par les autorités de sécurité, ce tableau ne peut davantage être commenté.

4. DECISIONS PRELIMINAIRES

Avant de prendre la décision finale, l'article 5 de la loi permet au Comité permanent R ou à son Président de se faire communiquer une série de documents ou de renseignements complémentaires ou même de retirer, dans certaines conditions prévues par la loi, certaines informations classifiées « SECRET » du dossier que l'intéressé pourra consulter.

Décision préparatoires	Deuxième semestre 2000	2001	2002	Total
Demande du dossier complet [1]	19	17	17	53
Informations complémentaires [2]	2	4	0	6
Audition membre des services de renseignement chargé de l'enquête [3]	0	0	0	0
Decision du président [3]	0	0	0	0
Informations classifiées à retirer du dossier[4]	3	8	5	16
Renseignements à retirer car provenant de services étrangers	0	0	0	0

[1] Le Comité permanent R dispose de la possibilité de demander la consultation de l'ensemble du dossier d'enquête aux autorités de sécurité (art. 5, § 2, 1er al . – loi du 11 décembre 1998). Etant donné que ce dossier contient plus de données que le rapport même de l'enquête, cette requête est formulée systématiquement..

[2] En outre, le Comité permanent R a la possibilité de demander en cours de procédure les informations complémentaires qu'il juge utiles (art. 5. § 2, 1er al. – loi du 11 décembre 1998). Cette possibilité n'est que très rarement exploitée. A ce jour, seules quatre demandes différentes ont été introduites en ce sens (une demande concernait d'ailleurs trois dossiers qui étaient liés entre eux).

La raison de cet usage limité ne réside certainement pas dans le fait que les dossiers des autorités de sécurité sont toujours complets et clairs. Le Comité permanent R fait d'ailleurs fréquemment usage dans ses décisions de la possibilité de demander aux autorités de sécurité d'effectuer des devoirs d'enquêtes supplémentaires (voir plus loin au point 7) et de revoir leurs décisions. La raison de ne pas demander d'informations complémentaires pendant la procédure de recours doit plutôt être recherchée dans le fait que les délais légaux de la procédure sont trop restreints. L'organe de recours doit en effet se prononcer dans les soixante jours après l'introduction du recours.

Ce délai est généralement trop court. D'ailleurs, il arrive souvent qu'au moment où une question nécessitant des informations complémentaires se pose, une grande partie du délai dont dispose le Comité permanent R pour statuer s'est déjà écoulée.

[3] Le Comité permanent R peut décider d'auditionner les membres des services de renseignements qui ont collaboré à l'enquête de sécurité (art. 5, § 2, al. 2 – loi du 11 décembre 1998). A ce jour, aucun usage n'a été fait de cette possibilité. Il n'existe donc aucun cas où le président du Comité permanent R ait dû statuer sur le fait de savoir si le membre du service de renseignement pouvait garder secrètes certaines informations (art. 5, § 2, al. 4 – loi du 11 décembre 1998).

(4) Ce qui c'est par contre produit dans 16 cas, c'est le retrait de certaines informations du dossier avant qu'il ne soit présenté à la consultation du requérant. Cela représente la moitié des cas où le demandeur a pu consulter son dossier. Le Comité peut agir de la sorte si les services de renseignements le lui demandent (art. 5, § 3, 1er al., loi du 11 décembre 1998). S'il s'agit d'informations qui proviennent d'un service de renseignement étranger, ce n'est toutefois pas le Comité, mais le service de renseignement lui-même qui prend cette décision (art. 5, § 3, al. 2, loi du 11 décembre 1998). C'est là un des aspects de l'application de la "règle du tiers". Une telle décision n'a été prise dans aucun dossier.

Le fait que certaines pièces soient retirées des dossiers avant la consultation pourrait, en principe, poser problème du point de vue des droits de la défense et des exigences d'un procès équitable. L'organe de recours doit, en effet, dans ces cas, se prononcer sur des éléments dont l'intéressé ignore l'existence. La motivation d'une telle décision ne présentera d'autre part aucune trace de ces éléments.

Cette constatation doit toutefois être doublement nuancée. D'une part, la plupart des données censurées jusqu'à présent n'ont en soi que peu ou pas d'influence en ce qui concerne la défense de l'intéressé (par exemple, parce qu'il ne s'agit que du code ou du nom du membre du service de renseignement qui a rédigé le rapport, ou parce que la décision du Comité pouvait parfaitement être basée sur des informations qui étaient effectivement disponibles dans le dossier, ou tout simplement parce qu'à l'issue du recours l'habilitation a été attribuée par décision du Comité permanent R).

D'autre part, le Comité permanent R est parfaitement conscient des dangers que peut entraîner l'utilisation d'informations qui ne peuvent telles quelles être soumises à la contradiction. Il manifeste donc toujours à l'égard de l'exploitation de celles-ci la plus grande circonspection.

5. DROITS DE LA DEFENSE

Dans plus de deux tiers des cas, l'intéressé (et/ou son avocat) a consulté son dossier et s'est présenté pour l'audition. Bien que le plaignant ne soit pas tenu de consulter son dossier et de participer à l'audition, l'exercice de ces droits peut permettre, aussi bien au plaignant qu'à l'organe de recours de recevoir des informations utiles.

L'apport de certaines pièces qui ne figurent pas dans le dossier des services de renseignement (par ex. : des évaluations positives d'employeurs, des copies de jugements, etc.) peut également s'avérer d'un grand intérêt pour la prise d'une décision par l'organe de recours.

Droits de la défance	Deuxième semestre 2000	2001	2002	Total
Consultations de dossier	9	13	10	32
Auditions du requérant par le Comité	11	13	13	37

6. DELAIS DE LA PROCEDURE

Le Comité permanent R met tout en oeuvre pour respecter le délai prescrit de 60 jours entre l'introduction du recours et la prise de décision. Dans deux cas, cela n'a pas été possible. Il ne s'agit cependant pas d'un délai dont le dépassement est susceptible d'entraîner une sanction (par ex : l'attribution de l'autorisation).

15

7. CONTENU ET MOTIVATION DE LA DÉCISION[15]

En 2002, le Comité R a pris 15 décisions. Au 31 décembre 2002, il a pris en tout 46 décisions. Dans trois cas, le requérant a renoncé de sa propre initiative à son recours, parce que les autorités de sécurité avaient entretemps pris une décision satisfaisante pour lui.

Décision	Deuxième semestre 2000	2001	2002	Totaal
irrecevabilité du recours	1	0	0	1
Imcompétence du Comité	2	0	0	2
Recours sans objet	0	1	1	2
Recours fondé	1	3	3	7
non-fondé	5	8	6	19
Demande d'un examen complémentaire	3	7	5	15
Total des décisions	12	19	15	46
Renonciation au recours pazr l'intéressé	0	1	3	4

Dans un cas, le Comité permanent R a déclaré le recours irrecevable - introduit hors délai -. Il s'est lui-même déclaré incompétent à deux reprises. Dans deux cas, le Comité permanent R a constaté que le recours était recevable mais sans objet, étant donné que les autorités de sécurité avaient pris entretemps une nouvelle décision.

En ce qui concerne le fond des décisions, on constate que presque la moitié d'entre elles déclarent le recours non fondé (19), tandis que 7 demandeurs sur 46 obtiennent gain de cause. Les décisions restantes (15) ont demandé de nouveaux devoirs d'enquête à l'autorité de sécurité avant de revoir sa décision.

Sept de ces dossiers ont abouti à une décision favorable d'octroi de l'habilitation (voir ci-dessous). On constate donc qu'après intervention du Comité permanent R en tant qu'organe de recours, un tiers des dossiers dont le Comité permanent R était saisi ont donné lieu à une décision favorable au requérant.

De quels éléments le Comité permanent R tient-il compte pour l'attribution ou le refus d'une habilitation ?

Les évaluations de l'organe de recours quant au fond sont une pure question d'appréciation des faits. Il est par conséquent impossible d'établir au préalable des critères clairement définis indiquant si un requérant a une chance d'obtenir la révision d'une décision défavorable.

Naturellement, le Comité permanent R tient compte des condamnations pénales éventuellement encourues par le requérant. Celles-ci constituent quasi automatiquement un élément négatif d'appréciation, à moins qu'il ne s'agisse de faits légers ou sans conséquences sur la fiabilité actuelle du requérant. Il n'y a pas qu'une condamnation ayant acquis force de chose jugée qui jouera un rôle.

Une affaire judiciaire en cours, une enquête ou même une plainte à l'encontre du requérant peuvent suffire à influencer défavorablement la décision si d'autres éléments négatifs précis peuvent être retenus. Il en va de même pour une décision de « non-lieu » ou « d'acquittement » : le Comité permanent R vérifiera quelle en a été la raison.

On peut citer également les autres causes classiques de refus : abus d'alcool et consommation de produits stupéfiants, situation financière problématique, instabilité familiale, mauvaises relations de travail, environnement social à problèmes. Les conceptions extrémistes de l'intéressé, et/ou sa participation à des mouvements réputés tels seront également prises en compte.

Il s'agit en d'autres termes de tout élément qui place le demandeur dans une situation qui pourrait faire craindre qu'il abuse du degré plus élevé de confiance que les autorités doivent pouvoir lui accorder.

Enfin, en ce qui concerne la possibilité pour le Comité permanent R d'exiger une enquête complémentaire et de requérir une nouvelle décision de la part des autorités de sécurité, il convient de noter que la décision de l'organe de recours est une décision en dernier ressort, mais qu'elle ne met pas nécessairement fin au litige.

Le Comité permanent R demande, en effet, dans ces cas, aux autorités de sécurité, d'examiner plus avant certains aspects du dossier et requiert que, sur la base de ces éléments complémentaires, une nouvelle décision soit prise dans un délai imparti. Les autorités de sécurité restent cependant libres d'octroyer ou non l'habilitation. Face à un nouveau refus (ou à une attribution partielle), un recours est donc à nouveau possible.
L'organe de recours utilise généralement cette compétence de requérir des devoirs complémentaires si elle a des doutes sur la pertinence des faits qui sont apparus décisifs dans la motivation des autorités de sécurité pour refuser l'octroi de l'habilitation. Ce doute naît généralement après l'audition de l'intéressé par le Comité permanent R.

Le requérant peut, en effet, réfuter les faits ou du moins les replacer dans un autre contexte. Le Comité permanent R exigera d'autant plus rapidement une enquête complémentaire si les faits contestés sont relativement faciles à vérifier (par ex. après consultation des dossiers de police ou de justice).

Dans le cadre de cette compétence, le Comité R demande généralement aux autorités de sécurité des devoirs d'enquêtes très précis. La réaudition des intéressés en fait souvent partie intégrante.

Quel est enfin le sort réservé aux dossiers pour lesquels le Comité a exigé une enquête complémentaire et une révision de la décision initiale sur cette base ?

Décision des autorités de sécurité après enquête complémentaire	Totaal
Première décision confirmée	5
Modification partielle de la décision	2
Modification total de la décision	5
Décisions non encore communiquées	2
Décision portant sur 2003	1

Dans deux des cas, le requérant a introduit un recours contre la nouvelle décision. Ils ont été déclarés non fondés.

13 *Le décompte du nombre de recours a été réalisé en fonction de l'année où le recours a été introduit. Le décompte s'arrête au 31 décembre 2002. Certaines personnes ont introduit deux ou plusieurs recours. Ces procédures ont été traitées comme des recours distincts. On pense par exemple à la situation suivante : une habilitation est refusée et l'intéressé introduit un recours ; le Comité demande aux autorités de sécurité des informations supplémentaires et, le cas échéant, de revoir sa décision ; les autorités ne modifient cependant pas leur décision et l'intéressé introduit à nouveau un recours.*

14 *Un recours n'est pas pris en compte : l'intéressé a reçu son habilitation, après la décision du Comité permanent R demandant à l'autorité de sécurité d'effectuer une enquête complémentaire. Le requérant n'en a cependant pas été informé et a introduit un nouveau recours sur la base de l'article 10 § 3 de la loi.*

15 *Le nombre de recours et le nombre de décisions ne correspondent pas forcément. Ne sont prises en compte dans ce tableau que les décisions prises au 31 décembre 2002.*