

BIG BROTHER À LA GENDARMERIE ? LA GESTION DE L'INFORMATION POLICIÈRE AU SERVICE DU MAINTIEN DE L'ORDRE EN BELGIQUE

- *Michaël Amara & Arnaud Charon* -

De la Gendarmerie belge, on garde volontiers le souvenir de son action pour faire respecter le Code de la route, de sa présence lors des grandes manifestations ou de ses enquêtes en vue de lutter contre les crimes et délits mais beaucoup moins de sa surveillance des milieux considérés comme une menace pour la stabilité de l'État. Or, pendant plus de 150 ans, au nom du maintien de l'ordre et de la conservation des institutions, la Gendarmerie mettra un point d'honneur à étroitement surveiller l'action des milieux dits « subversifs ». Des milliers de militants et mouvements en tous genres feront l'objet de rapports ou de fiches détaillés. C'est sur cette mission de police administrative peu connue que nous nous attarderons ici. Celle-ci en dit long sur les valeurs qui ont animé un des principaux services de police belge autant que sur les dérives d'une institution souvent livrée à elle-même et qui, faute de cadres réglementaires clairs, l'amènera parfois à emprunter une ligne de crête flirtant avec les limites de l'État de droit.

I. Introduction

Que la collecte et le traitement de l'information soient des éléments constitutifs du travail policier relève de l'évidence. En la matière, la Gendarmerie belge ne fait pas exception. Dès sa création, elle ne cessa de produire et rassembler rapports, procès-verbaux ou dossiers en tous genres. Si cette collecte d'information et sa transformation en renseignement semble couler de source en matière de police judiciaire, elle l'est moins en termes de police administrative, en général et de maintien de l'ordre, en particulier. Là se niche cette zone grise qui peut faire de la simple surveillance l'outil d'une politique sécuritaire porteuse de dérives. Celles-ci arrivent quand, en-dehors de tout cadre clair, la surveillance policière s'étend indistinctement à tous les citoyens que l'État considère comme autant de menaces à l'ordre établi. Or, en s'imposant très tôt comme les yeux et les oreilles de l'État, force est de constater que la Gendarmerie, plus que les autres services de police du pays, fut régulièrement accusée de s'ériger en véritable police politique. Qu'en est-il réellement ?

Les pages qui suivent permettent d'apporter plusieurs éléments de réponse à cette question. Le choix de nous limiter à la seule Gendarmerie relève autant d'un grand pragmatisme face à l'ampleur du sujet que de l'opportunité offerte par le versement aux Archives générales du Royaume d'une partie non négligeable des archives de l'État-major du Corps.¹ Longtemps abritées derrière leur statut d'archives militaires, les archives de la Gendarmerie ont subi des vicissitudes qui en ont fait disparaître la plus grande partie ou ont longtemps compliqué leur accès. Ce n'est pas sans une certaine frustration qu'il faut en faire le constat : la destruction systématique de gigan-

tesques quantités de dossiers ou fichiers, organisée pendant plus de 150 ans, privera à jamais les historiens de traces précieuses qui permettraient de saisir au plus près les méthodes et les cibles exactes de la surveillance exercée par la Gendarmerie sur les milieux militants. Pour autant, le projet BRAIN NaPol-Intel, lancé en 2020, s'est révélé déterminant en contribuant à ouvrir à la recherche des archives situées au cœur du renseignement policier. Des milliers d'instructions ou règlements, de rapports de surveillance ou procès-verbaux décrivant dans le détail manifestations et réunions politiques ont enfin été dévoilés. Ils ont donné à voir un processus et des méthodes qui étaient très mal connus. L'occasion était trop belle de s'attarder sur la question de la surveillance des milieux dits « subversifs » par la Gendarmerie, depuis ses origines jusqu'aux années 1980.

D'emblée, notre choix a été de nous limiter au cadre strict de la police administrative. Les missions de police judiciaire exercées par la Gendarmerie ne manquent pas d'intérêt mais s'appuient sur des méthodes et des pratiques si balisées et encadrées qu'elles en disent moins sur la manière avec laquelle le Corps concevait son rôle. De même, les millions de dossiers d'étrangers conservés aux Archives générales du Royaume en attestent, la Gendarmerie joua un rôle déterminant dans la « police des étrangers ». Or, toute capitale qu'elle fût, cette mission de renseignement s'appuie sur des dispositions si particulières qu'il a été décidé de ne pas nous y attarder.

Malheureusement, en matière de renseignement, les lacunes de l'historiographie belge sur les polices ne se résorbent que lentement. Si le maintien de l'ordre « à la belge » a récemment fait l'objet de travaux importants, ils se sont encore peu

1. Les archives de l'État-Major de la Gendarmerie et de la Direction supérieure des Opérations, créée en son sein, ont notamment fait l'objet de deux volumineux inventaires dus au travail d'Arnaud Charon et publiés en 2021 et 2023 [Inv. AGR I 687 et I 708]. À eux deux, ces fonds d'archives couvrent 140 mètres linéaires.

penchés sur la question du renseignement policier en tant que tel.² À défaut de pouvoir déterminer avec précision l'ampleur et les moyens qui ont présidé à cette surveillance d'un type particulier, notre objectif sera ici d'aider à mieux comprendre quels ont été ses fondements, ses logiques et ses motivations. On y verra la Gendarmerie progresser vers un système de fichage qu'elle tardera à encadrer et qui ne sera pas sans susciter des polémiques qui marqueront durablement les esprits.

II. Tâtonnements et lente professionnalisation jusqu'à l'aube de la Seconde Guerre mondiale

Parmi les nombreuses tâches confiées à la Gendarmerie, le maintien de l'ordre apparaît comme une mission centrale.³ À ses yeux, la préservation de la tranquillité et de la sécurité publiques se caractérise non seulement par l'absence de troubles mais également par la stabilité des institutions et de l'État, « assurant le développement harmonieux des rapports sociaux et permettant à chaque citoyen d'affirmer ses valeurs morales et humaines dans le domaine social, économique, politique, culturel et philosophique ».⁴ La Gendarmerie a donc un devoir d'initiative en présence de désordres, en empêchant les troubles et en préservant la sécurité des personnes ou des biens, en calmant les esprits et en assurant le respect de l'autorité. Cette mission présente un double aspect, à la fois répressif et préventif.

Ce rôle préventif en vue du maintien de l'ordre public impose à la Gendarmerie une surveillance constante et une obligation de recueillir des ren-

seignements, pour prévoir, connaître et suivre les événements sans être surprise ou devancée. C'est pourquoi le Corps recueille des informations concernant la constitution, l'organisation et les programmes d'actions de tous les groupements jugés dangereux ou subversifs, tout en suivant de près l'évolution de l'opinion publique. La Gendarmerie doit également rendre compte de tout ce qui peut porter atteinte à la sécurité de l'armée, de toute propagande incitant les militaires à l'indiscipline et de tous les incidents dans lesquels des militaires sont impliqués.

Sur quelle base légale s'appuie cette collecte d'information? La Constitution de 1831 ne contient qu'un article lapidaire concernant la Gendarmerie. Son article 120 stipule: « L'organisation et les attributions de la Gendarmerie font l'objet d'une loi ». Or, avec la célérité qui caractérise souvent le législateur belge, cette loi ne sera votée que le 2 décembre 1957. Pendant plus d'un siècle, le fonctionnement et les attributions de la Gendarmerie resteront régis par des règlements anciens dont elle devra s'accommoder tant bien que mal. Parmi ces textes, deux évoquent les missions de surveillance: la loi du 28 Germinal an VI (17 avril 1798) relative à l'organisation de la Gendarmerie et le « Règlement général sur la police, la discipline et le service de la Maréchaussée » hollandais du 30 janvier 1815. L'ensemble du système d'information qui se met en place au sein de la Gendarmerie, dès la création de l'État belge, puise son origine dans l'article 1 de la loi du 28 Germinal. Il stipule que « le corps de la gendarmerie nationale est une force instituée pour assurer dans l'intérieur de la République le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Une surveillance continue et répressive constitue l'essence

2. On peut citer: LUC KEUNINGS, *Des polices si tranquilles. Une histoire de l'appareil policier belge au 19^{ème} siècle*, Louvain-la-Neuve, 2009; JONAS CAMPION, « Maintaining law and order in a democratic and pilarised country: the Belgian Gendarmerie between 1918 and 1957 », in *Journal on European History of Law*, t. 6/1, 2015, 68-75; ELIE TEICHER, *Polices, protestataires et manifestations violentes. Une histoire de la contestation de rue en Belgique (1965-1985)*, thèse de doctorat en Histoire (inédite), Université de Liège, 2023. Pour l'étranger: JEAN-MARC BERLIÈRE, PIERRE FOURNIÉ (dir.), *Fichés ? Photographie et identification (1850-1960)*, Paris, 2011; CYRILLE FIJNAUT, *Undercover. Police surveillance in comparative perspective*, Den Haag, 1995; ALAIN DEWERPE, *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, Saint-Amand, 1994.

3. JONAS CAMPION, LUC KEUNINGS, BENOÎT MAJERUS, MARGO DE KOSTER, FRANÇOIS WELTER & XAVIER ROUSSEAU, « L'appareil policier en Belgique (1830-2010) », in DIRK HEIRBAUT, MARGO DE KOSTER & XAVIER ROUSSEAU (dir.), *Deux siècles de justice. Encyclopédie historique de la justice belge*, Bruges, 2015, 386-387.

4. ÉCOLE ROYALE DE GENDARMERIE, *Histoire et organisation de la Gendarmerie*, Bruxelles, 1967, 93.

de son service ».⁵ Le Règlement de 1815 n'est guère plus loquace quant à cette mission de surveillance et d'information. Parmi les fonctions ordinaires de la Gendarmerie, le Corps a pour tâche de « recueillir et prendre tous les renseignements possibles sur les crimes et délits publics, et d'en donner connaissance aux autorités compétentes », ainsi que de rendre compte dans un délai de vingt-quatre heures de tout évènement extraordinaire qui se déroulerait afin de prendre les mesures nécessaires et adéquates.⁶ Particulièrement floues, ces dispositions vont laisser libre cours à toutes les interprétations et permettre qu'émerge un système de collecte d'informations policières bâti sur des sables mouvants.

Faute d'un cadre clair, le système d'information de la Gendarmerie ne cessera de faire l'objet d'interprétations, de précisions ou de consignes émanant tant du pouvoir exécutif que judiciaire. Dès 1832, le ministre de la Justice demande aux commandants de chaque province un rapport mensuel décrivant l'état d'esprit de la population et tous les évènements ayant un quelconque rapport avec la sûreté de l'État, en mentionnant dans le détail les lieux, dates et personnes impliquées dans ces faits. Il demande également à être prévenu, par rapport extraordinaire, de « tout évènement de nature à compromettre la sûreté ou la tranquillité de l'État, ou à jeter quelque lumière sur les ennemis intérieurs ou extérieurs du gouvernement ».⁷ Là réside probablement l'origine des fameux « rapports

modèle 5 », ces rapports d'évènements extraordinaires dont les autorités belges seront abreuvées pendant des décennies.⁸ D'emblée, au nom de la lutte contre la subversion, du maintien de l'ordre et de la préservation des institutions, la Gendarmerie s'impose comme les yeux et les oreilles de l'État, rôle qu'elle ne cessera plus de jouer, jusqu'à sa disparition.

Les archives des services attachés aux gouverneurs de province, aux parquets ou à la Police des Étrangers en attestent : tout au long du 19^{ème} siècle, la Gendarmerie s'acquitte de sa mission de collecte d'informations sur les « éléments suspects » soupçonnés d'attenter à l'ordre public. La Gendarmerie dresse les listes de participants aux manifestations, file les anarchistes et enquête sur les meneurs des grèves. Toutefois, faute de sources et de recherches systématiques, il est aujourd'hui difficile de déterminer tant les méthodes qui président à cette récolte d'information que les flux qu'elle engendre.⁹ Tout indique que pendant longtemps, faute de consignes claires, la nature des informations collectées varie fortement en fonction des lieux et des officiers placés à la tête des différents échelons du Corps. Au tournant du siècle, en province de Liège, par exemple, le gouverneur doit insister à trois reprises, en 1896, 1899 et 1902, auprès du Commandant de la Gendarmerie de la province, pour que toutes les brigades lui fournissent un rapport circonstancié sur tous les évène-

5. Loi du 28 Germinal an VI (17 avril 1798) relative à l'organisation de la gendarmerie nationale. [En ligne] < Loi du 28 Germinal An VI (17 avril 1798) relative à l'organisation de la gendarmerie nationale. | SNHPG (force-publique.net) >, consulté le 18 août 2023.

6. Articles 11, alinéa 2 et art. 52 de l'Arrêté du Prince Souverain, portant règlement sur la police, la discipline et le service de la maréchaussée du 30 janvier 1815. [En ligne] <https://www.stradalex.lu/fr/slu_src_publ_leg_mema/toc/leg_lu_mema_181501_1/doc/mema_1815A0001Z>, consulté le 18 août 2023.

7. Ordre de Corps n° 4, 13 janvier 1832 (Archives générales du Royaume (AGR), *Archives de la Gendarmerie. État-major général (versements 2021-2023)*, n° 1512). Ce fonds d'archives sera dorénavant cité de la manière suivante : « AGR, Gendarmerie. EMG ».

8. La fameuse théorie du capitaine de Gendarmerie Berth, qui fera office de vade-mecum du service du Corps durant le 19^{ème} siècle, fait mention de ces rapports et en donne le modèle – modèle 8 à l'époque –, sans pour autant donner une liste exhaustive de ces évènements. Celle-ci n'apparaîtra qu'à la fin du 19^{ème} siècle. Les évènements qui doivent faire l'objet d'un tel rapport sont les découvertes de cadavre, et « en outre, [...] tous les évènements qui causent de l'émotion, qui intéressent l'ordre public, la sûreté générale, la tranquillité des habitants etc. ». Voir C. BERTH, *Théorie spéciale sur le service de la police judiciaire et administrative par demandes et par réponses à l'usage de la Gendarmerie nationale belge – Quatrième édition*, Bruxelles, 1875, 145-148.

9. Nous renvoyons ici aux quelques travaux de LUC KEUNINGS, *Polices secrètes et secrets de police à Bruxelles au XIX^{ème} siècle*, Bruxelles, 2007 ; LUC KEUNINGS, « Ordre public et peur du rouge au XIX^{ème} siècle. La police, les socialistes et les anarchistes à Bruxelles (1886-1914) », in *Revue Belge d'Histoire contemporaine*, XXV, 3-4, 1994-1995, 329-396.

Expédié le 6 mars 1935, à 10 h. du matin

COMPAGNIE DE Mons
DISTRICT DE Mons
BRIGADE DE Mons

GENDARMERIE NATIONALE

N° 65/CL

Compte rendu d'un événement extraordinaire arrivé à Saint-Symphorien

NATURE DE L'ÉVÉNEMENT Rébellion grave envers la Gendarmerie.

Par qui l'avis a été donné La Gendarmerie en service.

RELATION, DÉTAILS, CAUSES OU AUTEURS, DOMMAGES ET RÉSULTATS,
MESURES PRISES :

Le 6 mars 1935 à 3 heures du matin, deux gendarmes de la brigade de Mons, en patrouille à Saint-Symphorien, se sont trouvés en présence de quatre braconniers, chassant au bac à lumière. Deux des braconniers ont couché les gendarmes en joue. Ceux-ci estimant leur vie immédiatement menacée, ont fait quatre fois la sommation: Haut les mains. Les braconniers faisant fies de ces sommations et tenant toujours les gendarmes en joue, ceux-ci tirèrent chacun une cartouche de leur carabine dans la direction des braconniers qu'ils n'ont pas atteints. Les braconniers se sont sauvés, poursuivis sur une distance de 1500 mètres par les gendarmes qui ne purent les rejoindre.

Imp. Typogr. de l'Institut Cartographique Militaire 1631. — 10.000 ex. (N° 759 du P. C.)
Boulevard de la Liberté, 11, à Lille (Nord), France

Même rapport a été adressé à :

A l'Inspecteur Général du Corps de la Gendarmerie à Bruxelles.
Au Commandant du Corps de la Gendarmerie à Bruxelles.
A Monsieur l'Administrateur de la Sécurité Publique à Bruxelles.
et au Commandant du district de gendarmerie de Mons.

MÊME RAPPORT A ÉTÉ ADRESSÉ À

A Mons, le 6 mars 1935.

L'adjudant OVART, commandant la brigade
~~chef~~ Commandant
de gendarmerie de Mons.

ments qui intéressent la police générale de la province.¹⁰ À Bruxelles, au sommet de la hiérarchie de la Gendarmerie, il semble qu'il faille attendre 1891 pour que le Commandant du Corps fasse établir, pour la première fois, un tableau reprenant les instructions concernant l'établissement et la transmission de ces rapports. Au début du 20^{ème} siècle, plusieurs notes de Corps précisent les « événements extraordinaires » qu'il convient de surveiller avec une attention particulière. Parmi ceux-ci figurent les meetings et manifestations non autorisés.¹¹ Le type d'informations à collecter reste flou mais les cibles se précisent. S'amorce une professionnalisation de la collecte d'information qui va s'accroître dès la fin de la Première Guerre mondiale.

À partir de 1918, dans un contexte marqué par l'émergence de la III^{ème} Internationale et la naissance du Parti communiste belge, la « peur du rouge » impose l'image d'un péril dont il convient de se prémunir.¹² Pour l'État, cette crainte de l'élément subversif va donner au renseignement policier une importance nouvelle. Forte de son expérience et de sa présence sur l'ensemble du territoire, la Gendarmerie s'impose dès lors comme un acteur-clé de la collecte d'informations en matière de renseignement politique. En 1919, le ministre de la Justice, Emile Vandervelde, élargit à l'ensemble du pays les instructions que le Procureur général de Bruxelles avait adressées aux parquets du Hainaut et qui préconisaient aux gendarmes le port de la tenue bourgeoise pour la surveillance des meetings

politiques et socialistes, en particulier.¹³ Venant d'un ministre socialiste, à une époque où les meetings du POB étaient régulièrement secoués par les tiraillements entre partisans de Moscou et tenants de la social-démocratie, l'envoi de gendarmes en civil chargés de lui faire rapport sur les réunions de son propre parti n'est pas exempt d'un opportunisme consistant à mettre les moyens de la police au service de l'État autant que du sien. Cela étant, cette mesure est déterminante en ce qu'elle va légitimer la présence d'informateurs dans l'ensemble des réunions politiques du pays.

En 1924, devant « l'activité toujours croissante des groupements subversifs et des événements qui se sont produits dans certains pays étrangers »¹⁴, le ministre de la Justice libéral Fulgence Masson demande une surveillance accrue des personnes professant des idées subversives, qui devra porter particulièrement sur les étrangers et faire l'objet de rapports détaillés et précis sur les faits relevés à leur charge. Dans la foulée, les appelés subversifs qui reçoivent l'ordre de rejoindre l'armée devront être listés, avec mention du genre d'idées qu'ils professent.¹⁵ L'importance de cette surveillance sera réitérée quelques années plus tard, en 1931, en vue notamment de procéder à l'expulsion rapide des étrangers jugés problématiques. Le ministre écrit :

« Un étranger ne peut évidemment pas être expulsé parce qu'il a des idées communistes. Il doit être démontré qu'il se livre à des actes de

10. LÉON LINOTTE, *Les manifestations et les grèves dans la province de Liège. Inventaire sommaire des archives de la Sûreté publique dans la province de Liège*, Louvain-Paris, 1964, VIII.

11. Voir la collection de notes de Corps relatives aux rapports d'événements extraordinaires (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 1512). On peut se faire une idée des événements extraordinaires pris en compte grâce au tableau statistique de ce type d'événements parvenus à la connaissance de la Gendarmerie, dressé pour l'année 1856. On en compte près de 6.000. (AGR, *Archives du ministère de la Justice. Administration de la Sûreté publique. Service de la Police des Étrangers. Dossiers généraux (I)* [Inv. I 160], n° 481).

12. JONAS CAMPION, « Sécurité publique et tensions sociales : la gendarmerie de la zone frontière durant l'entre-deux-guerres », in JONAS CAMPION (dir.), *Organiser, innover, agir. Réformer et adapter les polices en Belgique (18^{ème}-21^{ème} siècles)*, Louvain-La-Neuve, 2017, 154. Voir également JOSÉ GOTOVITCH & PASCAL DELWIT (dir.), *La peur du rouge*, Bruxelles, 1996.

13. Note de Corps 7671, 2 août 1919 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 1512). On assiste ici à une généralisation de l'usage de la tenue civile par les gendarmes, question qui fait débat durant l'ensemble du 19^{ème} siècle. Pour une première approche de cet usage, voir JONAS CAMPION, « L'exercice de la police en tenue civile : débats et pratiques au sein de la gendarmerie belge (19^{ème}-20^{ème} siècles) », in FLAVIO CARBONE (dir.), *Forza alla legge. Studi Storici su Carabinieri, Gendarmerie E Polizie Armate*, Rome, 2023, 83-107.

14. Note de Corps 1098/3, 27 décembre 1924 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 1512).

15. Ordre de Corps 29, 20 mars 1930 (AGR, *Archives de la Police fédérale, Centre de documentation et de connaissances (DSEK)*, n° 732). Ce fonds d'archives sera dorénavant cité de la manière suivante : « AGR, Police fédérale. DSEK ».

propagande, cachée ou apparente. Il importe donc que les rapports restent objectifs et mentionnent, dans la mesure du possible, la nature des actes de propagande constatés, les lieux et dates de cette propagande ou des présences à des réunions ou manifestations subversives. [...] Il importe aussi qu'en cas d'assistance à une réunion ou manifestation, l'attitude soit notée. Il est évident que s'il se signale par ses applaudissements ou ses cris, il ne pourra prétendre, dans la suite, qu'il y a pris part comme curieux. La réponse aux objections faites à propos d'une expulsion sera facile pour mon administration si les rapports citent des faits matériellement constatés et si le dossier contient des exemplaires de tracts ou journaux subversifs distribués ».¹⁶

Certes, on pourra objecter que cette surveillance politique s'inscrit dans le cadre particulier de la police des étrangers. En effet, depuis 1835, sous le couvert de la préservation de la « tranquillité publique », la Belgique limite l'activisme politique aux étrangers vivant sur son sol. Pour pouvoir expulser ces militants communistes venus de France ou d'Italie, les autorités se doivent de réunir les éléments justifiant de cet éloignement. Reste que la note de Corps de 1924 ne laisse place à aucun doute : si les étrangers font l'objet d'une surveillance particulière, celle-ci n'épargne pas les citoyens belges.

En février 1928, le Commandant de la Gendarmerie répercute auprès de ses hommes une demande adressée par plusieurs chefs de parquets : communiquer également aux Procureurs généraux et Procureurs du Roi tous les comptes rendus de meetings et manifestations. Soucieux de savoir si la mesure s'applique aux seuls événements non autorisés, le Commandant de la Gendarmerie s'informe auprès du ministre de la Justice qui lui confirme ces instructions. La surveillance

doit bien s'étendre à l'ensemble des meetings et manifestations subversives.¹⁷ Qu'importe qu'elles soient autorisées ou pas, publiques ou non. Quant à savoir ce qu'était une « manifestation subversive », cela était laissé à l'appréciation des gendarmes... Ces dispositions sont confirmées par le ministre de la Justice, en 1933, à l'occasion d'un incident survenu lors d'un meeting socialiste, durant lequel des gendarmes en civil ont dû se retirer après avoir été reconnus par des membres de l'assistance. Pour éviter que de telles mésaventures ne se reproduisent, le Commandant propose que les gendarmes assistent à ces réunions en uniforme et en armes, ce que le ministre leur refuse en invoquant le fait qu'il « n'est pas possible d'admettre que les autorités de police soient exclues des meetings ou autres réunions publiques »¹⁸. Au début des années 1930, dans le chef de certains, la surveillance des milieux politiques par la Gendarmerie est à ce point admise que rien ne semble pouvoir la remettre en question.

Reste que la proposition du Commandant dénote d'un malaise face à une pratique qui, en plus de mettre ses hommes en danger, suscite la polémique et écorne l'image du Corps. En 1935, une clarification s'impose. Le ministre de la Justice, le socialiste Eugène Soudan, adresse une dépêche au Commandant de la Gendarmerie, qui restera en vigueur jusqu'au début des années 1950. Il y rappelle que, conformément à l'article 11 du règlement de 1815, la Gendarmerie assiste aux meetings ou réunions publiques et rend compte aux autorités de tout événement intéressant l'ordre général. En conséquence, les gendarmes ne doivent plus « assister qu'à telles réunions politiques où il est à craindre, soit à raison de l'objet fixé à l'ordre du jour du meeting, soit à raison des circonstances qui le précèdent, que l'ordre public sera troublé ou que des infractions y seront constatées ».¹⁹ Il préconise également une notion cruciale qui perdurera au fil des décennies : la dis-

16. Note de Corps 1134/3, 22 juin 1931 (AGR, *Police fédérale*. DSEK, n° 2330).

17. Ordre de Corps 38, 6 février 1928 (AGR, *Police fédérale*. DSEK, n° 2327).

18. Ordre de Corps 132, 21 octobre 1933 (AGR, *Gendarmerie*. EMG, n° 1512).

19. Dépêche du ministre de la Justice – Sûreté publique, Cabinet – Carton III, n° 3 du 30 juillet 1935, traduite en ordre de Corps 96 du 3 août 1935 (AGR, *Gendarmerie*. EMG, n° 1512).

création. Si l'identification des orateurs de réunions organisées par des groupements subversifs est obligatoire, surtout dans le but d'identifier les étrangers qui seraient sous le coup d'une mesure d'expulsion ou de renvoi, cette opération doit se faire avec tout le tact requis et en évitant de réclamer l'identité d'orateurs notoirement connus. La Sûreté de l'État, qui jouera un rôle important après la Seconde Guerre mondiale, insistera d'ailleurs sur le fait qu'il n'est pas souhaitable que, lors de la prise d'identité des orateurs, l'intervention de la Sûreté publique soit portée à leur connaissance. Le Commandant de la Gendarmerie partagera ce point de vue et rappellera la nécessité de rester vague et de ne pas préciser en vertu de quelles instructions cette mesure est appliquée.²⁰ Interprétées dans un sens large, les directives Soudan offriront à la Gendarmerie la légitimité lui permettant d'exercer sa surveillance sur l'ensemble des meetings et autres réunions publiques.²¹

Dans ce contexte, on ne s'étonnera guère que le milieu des années 1930 ait vu émerger les premières tentatives en vue de standardiser la collecte d'information. Parce que le contenu des rapports relatifs aux meetings et aux manifestations était souvent trop disparate ou variait selon leur rédacteur, un modèle type est établi en 1933. Il restera en vigueur au sein de la Gendarmerie pendant des décennies. La liste des éléments à collecter est désormais clairement fixée. Il s'agit des informations générales relatives au lieu, à la date, au type d'évènement, au nombre de personnes présentes – dont les femmes et les enfants, les militaires en tenue et les étrangers –, l'avertissement auprès des organisateurs de la présence ou non de la Gendarmerie, l'identité des orateurs et les grandes lignes de leurs discours, les éventuels incidents ou outrages à la famille royale, au gouvernement ou aux autorités constituées, à l'atmosphère géné-

rale, au nombre de procès-verbaux rédigés ou bien encore à l'éventuelle distribution de tracts, journaux ou brochures.²² Le chercheur pourra le constater, ces rapports sont d'une richesse exceptionnelle en termes d'informations collectées.²³

Cette uniformisation dans la collecte de l'information s'inscrit dans une période de professionnalisation de l'ensemble du Corps. Dans ce contexte, la gestion de l'information ne fait pas exception. Le matériel se modernise, une Légion mobile et des unités mobiles sont créées, et l'expertise sur le maintien de l'ordre se renforce. Avec le souci de faire face à tout type d'éventualité, l'Instruction sur l'emploi de la Gendarmerie en cas de troubles est mise au point par l'État-major général du Corps, au début des années 1930. Ce texte, qui n'a malheureusement pas été retrouvé, a pour objectif de prévoir les troubles à l'ordre public susceptibles d'apparaître et d'y apporter les réponses adéquates en termes tactiques. Pour la Gendarmerie, il s'agit d'estimer au mieux les renforts à fournir par la Légion mobile, les détachements de marche ou les forces supplétives détachées de l'armée. Dans cette optique, et pour ne pas se faire surprendre par les événements, les unités doivent disposer de divers scénarios de troubles potentiels auxquels correspondent différentes mesures destinées à maintenir l'ordre. Celles-ci s'appuient sur une documentation consignée au sein des fameux « dossiers troubles ». Par essence secrets, ils sont conservés dans les districts de Gendarmerie, tenus constamment à jour et contiennent, outre les aspects tactiques, toute une série d'informations relatives au territoire du district. Les grandes usines et entreprises y sont répertoriées avec soin, de même que les points vitaux à protéger en priorité en vue d'assurer la bonne marche de la société. Il s'agit par exemple des centrales électriques ou au gaz, des charbonnages, des gares, des instal-

20. Lettre de l'Administrateur adjoint de la Sûreté de l'État Caeymaex au Commandant Leroy, 18 janvier 1949 et pièce annexe, et note de Corps 1323/1/1354 du 10 février 1949 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 1512).

21. Note de synthèse sur les instructions en vigueur concernant la surveillance des meetings et manifestations, ca. 1945 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 1512).

22. Ordre de Corps 96, 29 juillet 1933 (AGR, *Police fédérale. DSEK*, n° 735).

23. De nombreux rapports peuvent être consultés notamment dans les *Archives de la Gendarmerie, Direction supérieure des Opérations (1945-1990)*, conservées aux Archives générales du Royaume. Ce fonds d'archives sera dorénavant cité de la manière suivante: « AGR, *Gendarmerie. DSO* ».

lations d'eau, des centres de communication, de certaines administrations publiques, etc.²⁴

Parmi les données que doivent contenir les « dossiers troubles » figure l'état d'esprit de la population. Cette information est censée permettre de mesurer le niveau d'intensité ou la fréquence des troubles éventuels. Là va résider la source de plusieurs polémiques et de potentielles dérives. Entre connaître l'état d'esprit au sein d'un quartier ou d'une usine et identifier les leaders d'opinion au sein de ces mêmes lieux, la frontière est si ténue qu'elle sera parfois franchie. Ainsi, la note de Corps du 31 mars 1933 fixant le contenu des dossiers troubles prévoit la tenue de listes mentionnant les opinions professées par les ouvriers des principales usines du district. Un incident survenu à Schaerbeek en 1936 apporte des précisions concernant la vision d'une telle liste et de son usage. Au sein de cette commune, à l'occasion de la confection de cette liste, la brigade de Gendarmerie locale est soupçonnée d'avoir eu recours à l'aide de la police communale. Il n'en faut pas plus pour susciter l'ire de plusieurs conseillers communaux et l'émotion de quelques journalistes. Le chahut est tel qu'il pousse le Commandant du Corps, le général-major Kettelle, à se justifier auprès de l'Inspecteur général de la Gendarmerie :

« Ce renseignement, dont la connaissance s'est avérée indispensable, n'a jamais été entendu dans le sens d'un contrôle des opinions politiques d'une catégorie de citoyens. Il ne revêt d'ailleurs qu'un caractère général et ne vise aucunement à faire établir par les unités chargées de la recueillir une liste des personnes professant telle ou telle opinion politique. Il n'est conçu que comme un moyen de connaître l'état d'esprit de la population d'une région, d'un centre déterminé ; un moyen permettant

à la gendarmerie, en cas de conflits du travail, de s'enquérir aussi bien auprès des dirigeants d'une entreprise qu'auprès des organismes chargés de la défense des intérêts du personnel ouvrier, des raisons de ces différends et de suivre leur évolution, afin de prendre, éventuellement, les mesures préventives capables d'enrayer des désordres ».²⁵

À la suite de cet incident, tous renseignements relatifs à l'état d'esprit de la population devront être recueillis uniquement par les membres du Corps, et toujours porter la mention « Secret ». En outre, la note de 1933 est modifiée : les termes « opinion politique dominante » sont remplacés le 16 septembre 1936 par « indiquer s'il existe parmi les ouvriers ou employés des éléments professant des idées subversives ».²⁶ La nuance est pour le moins ténue. Dans un contexte où rien ne définit avec précision ce à quoi correspondent ces « idées subversives », force est de constater que cette précision n'empêche en rien l'établissement de listes d'individus ciblés sous le seul prétexte qu'ils professent des idées jugées dangereuses... À ce jour, ces listes n'ont pas été retrouvées dans les archives de la Gendarmerie. Toutefois, il n'est pas exagéré d'y voir une des premières mentions d'un fichage basé sur des opinions politiques. A vrai dire, il ne fait à peu près aucun doute qu'en ce milieu des années 1930, la Gendarmerie procède au fichage d'individus sur base de celles-ci. Comment imaginer qu'en ces temps troublés, les milliers de noms repris dans les « procès-verbaux d'événements extraordinaires » ou dans les listes des « dossiers troubles » n'aient pas fait l'objet d'une centralisation, au moins au niveau des districts ? Et comment aurait-il pu en être autrement à une époque où toute la collecte d'information reposait sur un texte de 1815 au sein duquel cette mission était résumée en moins de douze mots... L'assistance

24. Dossiers concernant l'Instruction sur l'emploi de la Gendarmerie en cas de troubles (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 865-869).

25. Lettre de Kettelle au lieutenant-général van Strijdonck de Burkel, 14 novembre 1936 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 865). Kettelle sera nommé lieutenant-général en décembre 1936 et sera le premier officier de la Gendarmerie à être nommé à ce grade, le plus haut de l'armée belge. Ce faisant, on reconnaît l'importance grandissante de la Gendarmerie au sein des forces armées. Cf. Oraison funèbre prononcée lors de ses funérailles en 1961 (AGR, *Police fédérale. Service historique. Dossiers personnels et documentation concernant les gendarmes (1870-1990)*, n° 8082).

26. Lettre de Kettelle au lieutenant-général van Strijdonck de Burkel, 14 novembre 1936 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 865).

aux meetings et manifestations s'ancre de manière durable dans le travail d'information de la Gendarmerie. La volonté de lister et de ficher les personnes aux idées subversives se renforce. Dans la Gendarmerie de l'entre-deux-guerres, la collecte de l'information politique se systématisait et porte les germes de pratiques qui perdureront tout au long du 20^{ème} siècle.

III. Après-guerre et temps des règlements : une codification nécessaire

Pour la Gendarmerie, la Seconde Guerre mondiale marque une étape importante. Démilitarisé, le Corps passe sous la tutelle de la Police générale du Royaume (PGR).²⁷ Celle-ci va rapidement s'imposer comme l'instrument d'une centralisation qui n'épargnera pas les processus de collecte d'informations.²⁸ À partir de 1941, la PGR reçoit quotidiennement des dizaines de procès-verbaux d'événements extraordinaires et rapports en tous genres émanant de tout le pays. Son « Bureau S[tatistique] » se charge de les synthétiser et de dresser un panorama complet de la criminalité, au jour le jour, reporté sur des cartes du pays.²⁹ Au même moment, est instaurée l'obligation, pour chaque district, de dresser un rapport mensuel confidentiel, « compte rendu fidèle, complet et objectif de tout ce qui est à signaler (...) au point de vue de l'ordre public, de la criminalité, de la situation économique et sanitaire, de l'activité de la Gendarmerie ». ³⁰ S'attardant sur l'état de l'opinion publique, ces rapports s'attachent à décrire les tensions qui l'agitent. Créés en 1941, ces comptes rendus survivront à la guerre et seront adressés à l'État-major de la Gendarmerie, jusqu'en 1981.

Au sortir de la guerre, la Gendarmerie s'impose comme le principal organe en charge du maintien de l'ordre en pays libéré. Ses effectifs sont portés de 8.200 à 12.000 hommes, et l'Arrêté du Régent du 3 août 1945 réorganise le Corps de façon profonde. Il prévoit la création des régions, un nouvel échelon hiérarchique groupant des unités territoriales et mobiles, et répondant mieux aux besoins en termes de maintien et de rétablissement de l'ordre public. En effet, les situations critiques ne se limitant pas à une province, il était important de concentrer ces moyens dans les mains d'un commandant ayant autorité sur des zones plus vastes, comme par exemple, les bassins industriels qui couvrent plusieurs provinces. La Légion mobile³¹ – stationnée à Bruxelles et destinée à assurer les nombreux services d'ordre dans la capitale – est également recrée et l'école de Gendarmerie est réaménagée, subdivisée en deux sections – l'école proprement dite, dédiée à l'instruction des gendarmes, et l'école des candidats officiers.

Cet arrêté est essentiel dans le cadre de cette étude en ce qu'il consacre, pour la première fois, dans un texte légal, les principes de la surveillance et la manière avec laquelle celle-ci doit être pratiquée. Pour l'essentiel, cette mission de surveillance est confiée aux Brigades spéciales de recherches et de renseignements (BSR),³² rattachées à chaque district. Il en sera ainsi jusqu'à la disparition du Corps, en 2000. Leur rôle est de fournir aux commandants de districts les compléments d'informations nécessaires aux enquêtes judiciaires et d'assurer une surveillance plus efficace des étrangers, des suspects et des milieux subversifs.³³ Avec un souci évident de centralisation et de clarification des flux d'informations en

27. JONAS CAMPION, *Les Gendarmes belges, français et néerlandais à la sortie de la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, 2011, 57; ARNAUD CHARON & MICHAËL AMARA, *Inventaire des archives du ministère de l'Intérieur. Police générale du Royaume. Rapports et comptes rendus d'événements extraordinaires de type « Modèle 5 » (1941-1944)*, Bruxelles, 2021, 16.

28. Note historique sur la Police générale du Royaume, ca. 1944 (AGR, *Archives de la Police générale du Royaume – fonds non inventorié*).

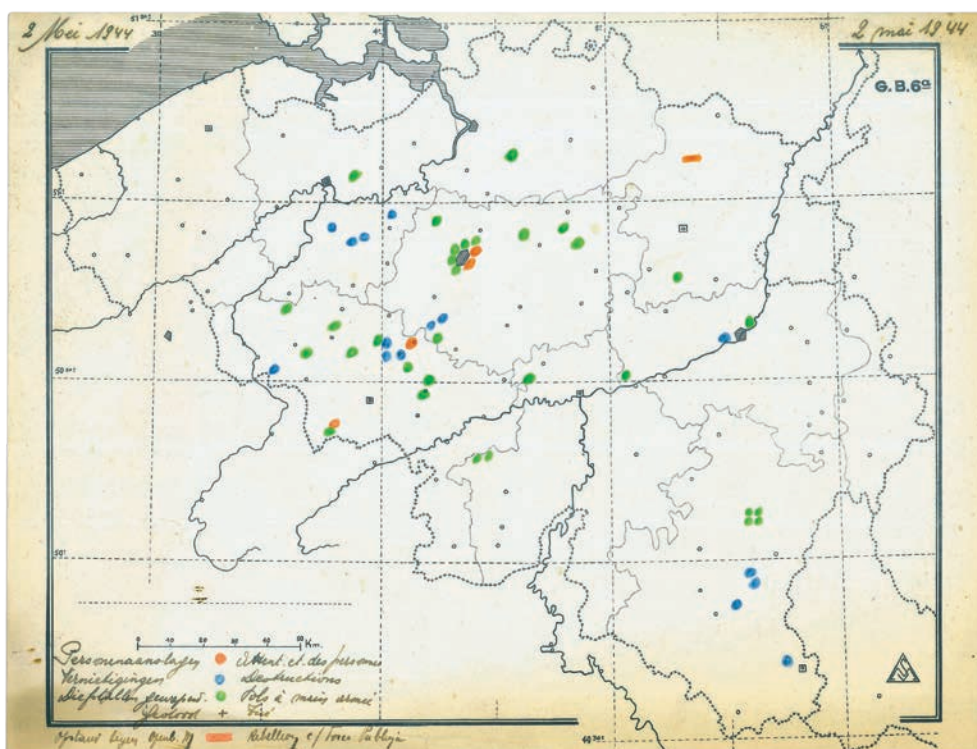
29. BENOÎT MAJERUS, *Occupations et logiques policières. La police bruxelloise en 1914-1918 et 1940-1945*, Bruxelles, 2008, 180-182.

30. Ordre de Corps 56, 3 novembre 1941 (AGR, *Police fédérale. DSEK*, n° 740).

31. Elle avait été supprimée en 1938 et remplacée par des régiments mobiles.

32. Elles sont nommées à partir de 1957 « Brigades de surveillance et de recherches » ou BSR.

33. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, *Réorganisation de la Gendarmerie*, Bruxelles, 1945. Il s'agit du texte de l'Arrêté du Régent du 3 août 1945 (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 22).



Exemple de carte sur laquelle sont repris les attentats, les destructions, les vols à main armée, les tués, et les rébellions contre les forces publiques. Source : AGR, Archives de la Police générale du Royaume, fonds non inventorié, 2 mai 1944.

Gendarmerie Nationale.
Compagnie de Namur.

Namur le 10 octobre 1945.

-o-o-o-o-o-

Le Capitaine-Commandant LURQUIN, commandant la
Compagnie de Gendarmerie de Namur.

N° 93 /Secret.

À Monsieur le Ministre de l'Intérieur

-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-

Référence :
O.C. n° 56 du
3-11-1941.

O B J E T : Rapport mensuel.

-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-

J'ai l'honneur de vous rendre compte, ci-dessous
de la situation générale dans la Compagnie sous mon commandement
au cours du mois écoulé.

I.- EVENEMENT AYANT TRAIT A LA SUTERE DE L'ETAT.

Des inscriptions à la cheux ont été remarquées à FLOREFFE
NAMUR et SOMEREFPE, donnant vraisemblablement un itinéraire
à des prisonniers allemands évadés ou à la 5e colonne. Des
recherches sont en cours et les résultats parviendront par
rapport spécial.

La population manifeste un grand mécontentement au sujet
de l'épuration. Elle se demande pourquoi les condamnés à
mort, dont la condamnation est confirmée par la Cour de Cas
sation, continuent à rester en vie et sont nourris de ce
fait aux frais de l'Etat. Elle réclame leur exécution immé
diate.

II.- ETAT D'ESPRIT DE LA POPULATION.

Meilleur que les mois précédents.

Les menageres réclament plus de savon pour la lessive. Le
fonctionnement en cette matière est tout à fait dérisoire.
La question chaussure est aussi à l'ordre du jour. On se
demande comment il se fait que les bons ne sont distribués
qu'à concurrence de 3 et 4 % alors que les magasins regorgent
de ces objets et qu'il est courant de trouver des chaussures
dans le commerce noir, à volonté, au prix de 1000, 1500
et 2000 frs.

La question des pommes de terre est aussi très commentée.
Aucune distribution ne se fait alors qu'à la campagne le
cultivateur et le fermier vend cette denrée, à volonté, à
5 et 6 frs le kg.

L'assurance donnée, quant aux prochaines distributions de tex
tiles contribue pour une bonne part à freiner les vives re
criminations de la population et celle-ci semble décidée
à attendre patiemment la réalisation de ses espoirs.
L'hiver est là et la majeure partie des petits salariés et
des petits fonctionnaires, qui, depuis des années sont dé
pourvus du strict nécessaire, regarde avec amertume ceux
à qui les moyens d'achat ou leurs tractations plus ou moins
malhonnêtes, ont permis d'accumuler des réserves.

III.- ORDRE PUBLIC.

a)- Meetings- Manifestations- Costées.

Date	Endroit.	Nature du meetig ou de la manifesta tion.	Nombre d'audi teurs.	Sujet traité. (meeting) But poursuivi (manifestation)	Incidents.
24-9-1945	Namur.	Meeting communiste.	415.	Rénovation du pays. Position du parti dans la question Royale.	Néant.

Rapport mensuel confidentiel de la Compagnie de Namur. On peut y découvrir l'incompréhension de la population concernant les inciviques condamnés à mort – condamnations confirmées – toujours en vie, et y déceler ses inquiétudes par rapport au manque de savon, aux chaussures ou encore à l'absence de distribution de pommes de terre. Source: AGR, Archives de la Police générale du Royaume, fonds non inventorié, 10 octobre 1945.

fonction des lignes hiérarchiques, les attributions des officiers en matière de renseignements sont détaillées et précisées, à tous les échelons.³⁴ Sans le dire, ce texte fixe la teneur des dossiers troubles tels qu'ils existaient depuis les années 30. En effet, le commandant de district doit rassembler :

« [...] tous les renseignements ayant trait à la Sûreté de l'État. Il s'assure que les commandants de brigade apportent tout leur zèle à la surveillance des étrangers, des suspects et des milieux subversifs, et peut faire compléter par la BSR les informations fournies par les brigades. Il tient et fait tenir par ses brigades une fiche de renseignements concernant chaque étranger, suspect ou individu dont l'activité constituerait un danger pour l'ordre public ou la sécurité de l'État ».³⁵

Cet arrêté marque un tournant en ce qu'il pose les premières pierres de la codification des pratiques de la Gendarmerie en termes de collecte d'informations. En mai 1946, quelques mois après la publication de l'Arrêté du Régent, le commandant de la région Liège-Luxembourg l'affirme sans ambages à ses commandants de groupes : « Je dois être tenu au courant de tout ». Face à la multiplication des données, le défi n'est plus tant la collecte des informations que leur traitement. Or, les autorités du Corps sont forcées de constater que les instructions qui se sont empilées depuis des décennies manquent cruellement de cohérence. Dispersées dans une multitude d'ordres et de notes, elles se révèlent mal connues et d'autant moins respectées que la guerre a parfois causé la perte ou la destruction des notes et ordres de Corps. Dès 1946, la volonté est donc de fondre

l'ensemble de ces dispositions en règlements ou textes clairs et faciles d'accès. Les instructions en matière de maintien de l'ordre public, dans lequel s'insère la surveillance des milieux subversifs, va faire l'objet de quatre parties distinctes. La première est consacrée aux fondements qui régissent le maintien de l'ordre et vont d'un rappel des principes constitutionnels et des libertés fondamentales aux attributions des autorités de la Gendarmerie, telles que reprises dans l'Arrêté du Régent de 1945. Sont également définis les types d'événements pouvant nuire à l'ordre public, parmi lesquels on compte les rassemblements de personnes ou les événements pouvant compromettre la sécurité publique – comme les catastrophes, l'activité politique d'étrangers ou l'entrée massive de clandestins sur le territoire –, les attentats ou sabotages, les infractions pénales, crimes et délits, ainsi que les conflits sociaux : grèves violentes ou occupations d'usines. Enfin, les compétences des diverses autorités, leurs capacités de requérir le concours de la Gendarmerie et les modalités dans lesquelles ces réquisitions doivent se réaliser sont également rappelées et commentées, tout comme l'emploi de l'armée pour maintenir l'ordre.³⁶

La deuxième partie, publiée en 1948³⁷, traite des dispositions préparatoires à prendre par la Gendarmerie en vue du maintien et du rétablissement de l'ordre public. Malheureusement, la première version de ce texte n'a pas été conservée au sein des archives de l'État-major général. Néanmoins, la collection d'errata publiés entre la première et la deuxième version de 1957 nous permet de connaître la teneur de ces dispositions, dont le premier chapitre est dédié aux dossiers troubles. On y rappelle l'importance de ces dossiers pour pouvoir

34. Le commandant de la région Liège-Luxembourg affirmera d'ailleurs : « Pour me permettre de satisfaire à cette partie de mes attributions, je dois donc être tenu au courant non seulement des faits d'ordre politique, social, économique ou psychologique susceptibles d'avoir une influence quelconque sur l'ordre en général, mais aussi des faits qui relèvent de la justice pénale, tels que actes de banditisme, crimes, attentats graves contre les personnes et les propriétés et, en général, de tous les faits ou actes qui sont ou peuvent être générateurs d'insécurité ou de désordre. [...] je dois être tenu au courant de tout : renseignements, faits, événements et mesures prises ». Lettre adressée aux commandants des groupes territoriaux de son ressort, 23 mai 1946 (AGR, *Gendarmerie*. EMC, n° 854).

35. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, *Réorganisation*, 118.

36. GENDARMERIE, *L'ordre public. Première partie. Extraits et commentaires de lois, décrets, arrêtés, règlements et instructions relatifs à l'ordre public*, Bruxelles, 1946 (AGR, *Gendarmerie*. EMC, n° 874).

37. Ordre de Corps 25, 26 juin 1948 (AGR, *Gendarmerie*. EMC, n° 884).

prévoir et faire face aux troubles à l'ordre public. Doivent y être consignés entre autres la liste des autorités civiles locales et les forces de police, les points vitaux, la liste des groupements dont l'activité peut exercer une influence tant favorable que défavorable sur l'évolution du trouble, etc.³⁸

Afin de préciser un peu plus encore les dispositions relatives à la collecte d'informations, l'État-major général travaille en 1949-1950 à l'établissement d'une brochure consacrée au sujet et qui sera publiée en octobre 1952. Sur le fond, cette quatrième partie ne remet pas en question le système qui s'est progressivement mis en place depuis le début du 20^{ème} siècle. Pour autant, on y décèle bien cette tendance à la centralisation visible depuis la Libération. A cet égard, il est intéressant de constater l'émergence d'organes en charge de l'information au sein même de l'État-major général du Corps, à Bruxelles. Celui-ci se réorganise et se subdivise en trois Sections, dont la plus importante est la première, chargée des questions opérationnelles. Signe de la multiplication des tâches qui lui sont confiées et d'une implication toujours plus grande de la hiérarchie dans celles-ci, cette première Section est scindée en 1953. La Section I/A est alors chargée de l'organisation, du maintien de l'ordre, des polices administratives et judiciaires, de l'information et de la régulation de la circulation hors des grandes agglomérations, tandis que la Section I/B traite les questions relatives à l'instruction, à la mobilisation et aux missions de guerre de la Gendarmerie.³⁹ Lors de la réorganisation de 1963, la Section I/A devient la Direction supérieure des Opérations (DSO), véritable cœur opérationnel de la Gendarmerie.

Cette brochure de 1952 rappelle les bases légales de la collecte d'informations, à savoir les vieux textes de l'an VI et de 1815 et les interprétations

qui en ont découlé. On confirme ici que c'est bien en vertu de l'article 11 du Règlement du 30 janvier 1815 que la Gendarmerie assiste aux meetings et aux réunions publiques ayant un caractère politique, subversif ou intéressant la Sûreté de l'État. L'assistance doit toujours se faire en tenue bourgeoise, et l'essence même de la circulaire de 1935 est conservée. Tout au plus est-il précisé que les gendarmes doivent également assister aux réunions publiques « dont les délibérations présentent un caractère qui doit raisonnablement faire appréhender quelque trouble à l'ordre public » mais pas aux réunions présentant un caractère culturel ou scientifique.⁴⁰

Dans ce contexte, un des principaux écueils réside dans la détermination du caractère privé ou non des réunions. En cette matière, la Gendarmerie de l'après-guerre marche sur des œufs. Tel qu'il avait été rédigé en 1831, l'article 19 de la Constitution avait été conçu comme le moyen de protéger les réunions privées de l'intrusion des autorités de police. Tous les Belges avaient le droit de se réunir sans avoir à accueillir un gendarme autour de leur table.⁴¹ Là-dessus, il ne pouvait y avoir contestation. Reste que dans le flou ambiant, en 1947, le Commandant du Corps s'était cru obligé de le rappeler à ses hommes. Des gendarmes s'étaient présentés à des réunions politiques annoncées dans la presse sans se soucier du caractère privé de celles-ci. Même s'ils s'étaient directement retirés, la situation avait suscité des échanges au Parlement. Le lieutenant-général Leroy avait saisi l'occasion de cette polémique pour rappeler qu'il convenait de considérer comme réunions privées notamment celles dont l'accès était subordonné à la production d'une convocation personnelle et individuelle, lorsqu'une carte d'adhésion était exigée à l'entrée ou s'il s'agissait d'une réunion de délégués syndicaux spécialement convoqués

38. Le deuxième chapitre de cette partie est, quant à lui, consacré aux détachements de marche à mettre en œuvre. Notons ici que la troisième partie des instructions aborde les questions purement tactiques du maintien de l'ordre et est probablement publiée vers 1950. Elle ne sera pas plus explicitée dans le cadre de cet article.

39. GENDARMERIE, *La Gendarmerie nationale belge*, Bruxelles, 1954, 6-7 (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 126).

40. Ceci avait déjà été rappelé par la note de Corps 1323/I/3496 du 26/02/1951, lorsque des gendarmes avaient assisté à deux conférences organisées par l'Institut des Hautes Etudes de Belgique (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 1512).

41. PATRICK GOFFAUX, « Réunions privées en lieux clos et couverts et police de l'ordre public. Retour aux sources », in *Administration publique*, t. 42, 2019, 222-247.

pour discuter de leur compétence. En revanche, une réunion n'était pas considérée comme privée si le droit d'entrée était payant par exemple.⁴² Ces dispositions seront conservées dans la modification de la première partie des règlements sur l'Ordre public de 1946. À noter enfin que si le caractère privé des réunions se trouvait consacré, rien n'empêchait qu'un rapport ne doive être produit sur base d'informations recueillies « par des sources sûres », en somme, par des informateurs.

On le voit, durant les années d'après-guerre, le besoin d'informations apparaît comme essentiel et les demandes pressées de la Sûreté de l'État ne cessent de le confirmer. Au lendemain de la Libération, l'administrateur général de la Sûreté précise ses besoins en matière de renseignements relatifs à l'organisation et à l'activité des groupements ou mouvements susceptibles d'être considérés comme subversifs. Ce terme y est défini « dans un sens large, englobant toute activité, toute tendance de nature à troubler la tranquillité publique ».⁴³ L'attention doit particulièrement se porter sur sept cibles : les groupements dont l'activité serait de nature à compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État ; les groupements de résistance qui ne se soumettent pas aux instructions du gouvernement ou s'écarteraient de la mission qui leur est assignée ; l'activité publique et occulte des divers partis et groupements politiques ; la section belge de la IV^{ème} Internationale (trotskistes) ; toutes les manifestations publiques ou privées, d'ordre revendicatif notamment ; les associations d'étrangers et enfin, l'état d'esprit de la population dans les divers

centres. Fernand Lepage, par le biais de son directeur général Marcel Roost, insiste sur le fait que ces points sont donnés à titre indicatif et qu'*in fine*, toute information intéressante doit être rapportée. À la lecture de ce texte, bien malin est celui qui est capable de déterminer quelle action politique ne doit pas être surveillée... Or, cela est d'autant plus troublant qu'en 1952, la majorité de ces cibles sont reprises quasi telles quelles par la Gendarmerie, tout comme la définition très large du terme « subversif », autant d'éléments qui sont repris dans la brochure sur l'information et diffusés à travers tout le territoire, dans les centaines de brigades du pays. En ces années d'après-guerre, si quelques tensions peuvent exister entre les deux services, force est de constater qu'en matière de collecte d'informations, les convergences sont fortes entre le Commandant du Corps et l'administrateur de la Sûreté de l'État.⁴⁴ Il est d'ailleurs intéressant de noter que, jusqu'en 1961, c'est la Sûreté de l'État qui paye les abonnements aux journaux destinés aux BSR.⁴⁵ En outre, la brigade d'information de la Gendarmerie, basée à Bruxelles, collabore quasi quotidiennement avec les agents de la Sûreté. Ses tâches consistent à mener des enquêtes au sujet des étrangers présents sur le territoire de la capitale et de prêter main-forte aux agents de la Sûreté qui n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire, et n'ont donc pas le pouvoir de demander la carte d'identité.⁴⁶ Ces rapports cordiaux apparaissent clairement dans les archives de la Gendarmerie de l'époque.⁴⁷

Il serait vain de détailler ici tous les éléments de cette brochure sur l'Information.⁴⁸ Les grands prin-

42. Ordre de Corps 28, 23 juillet 1947 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 1512).

43. Note de Corps 1321/I/1498, 9 novembre 1944, reprenant la lettre de l'administrateur datant du 27 octobre 1944 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 1512).

44. Les propos tenus dans l'article de Xavier Rousseaux et David Somer sont donc à nuancer. XAVIER ROUSSEAUX, DAVID SOMER, « Pour une histoire de la Sûreté de l'État en Belgique. Essai autour de 175 années de pénombres », in MARC COOLS, DASSEN KOENRAAD, ROBIN LIBERT & PAUL PONSAERS (dir.), *La Sûreté. Essai sur les 175 ans de la Sûreté de l'État*, Bruxelles, 2005, 61-63.

45. L'achat concerne quatre journaux de tendances politiques différentes, trois organes syndicaux de tendances différentes également et deux organes publiés par des groupements extrémistes flamands et wallons. Directives 130/I/44 du 25 janvier 1955 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 952), et note IA/359 du 10 novembre 1960 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 954).

46. Procès-verbal de la réunion tenue le 5 juin 1951 au cabinet de l'administrateur de la Sûreté, de Foy (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 1512).

47. A titre d'exemple, quand une demande relative au signalement de la participation active de tout étranger à une manifestation publique émane de l'administrateur adjoint Caeymaex, elle est intégrée à la brochure sur l'information dans la foulée. Cf. Lettre de Caeymaex au colonel Biver, 14 septembre 1954 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 1512).

48. Sauf indications contraires, les informations suivantes proviennent de la brochure sur l'Information (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 951).

F7

108

GENDARMERIE
B.S.R. de TOURNAI
40, rue de la Citadelle
TOURNAI
Tf : 069/22101

CONFIDENTIEL

Au Comd de la Gendarmerie à BRUXELLES

21 Déc 72
N°93-M/ciel

OBJET : Réunion de la fédération de Wallonie libre à TOURNAI
Ref : Instruction sur l'information, art 23

Une réunion de la fédération de Wallonie libre, régionale de Tournai-Mouscron-Comines a été tenue à TOURNAI, le 19 décembre 72 à 19,30 hrs.

Cette réunion N'était PAS soumise à autorisation

La réunion étant privée, la Gendarmerie N'y a PAS assisté

ASSISTANCE : 22 personnes dont 3 femmes et pas d'enfant
Aucun militaire en tenue ou en habits bourgeois
Aucun étranger

PRESIDENT : F

ORATEUR :

OBJET DE LA REUNION : Examen de la situation linguistique

DISCOURS : L'orateur se réjouit de l'attitude constructive des autorités locales de Mouscron-Comines qui défendent le caractère unilingue et wallon de toute la région. Fait remarquer que la solution définitive réside dans l'homogénéité linguistique totale c'est à dire dans la suppression du système des facilités. Il espère que l'union de tous les wallons se fera au sein du parlement afin d'empêcher les marchandages honteux qui sont à la base des plans gouvernementaux. Il propose aux parlementaires de tous les partis une réunion commune en vue de supprimer le régime des facilités dans la région de Mouscron et de réaliser une véritable autonomie culturelle, sans laquelle l'expansion économique ne se réalisera pas pleinement.

INCIDENTS : NEANT

ENTHOUSIASME DE L'AUDITOIRE : L'orateur a été applaudi.

PROXIMITE DES CASERNES : Pour mémoire

P.V. REDIGES : NEANT

DISTRIBUTION DE TRACTS, BROCHURES OU JOURNAUX : NEANT

COLLECTES FAITES : NEANT

OUTRAGES A LA FAMILLE ROYALE, AU GOUVERNEMENT OU A DES AUTORITES CONSTITUEES : NEANT

FIN : La réunion a pris fin à 22,10 heures.

Même rapport a été adressé à toutes autorités que la chose concerne et au Comd du District de MOUSCRON.

CONFIDENTIEL

DEBAY
Adj

CD 130

Exemple de rapport rédigé à la suite d'une réunion privée. Ce compte rendu présente le canevas de ce type de rapport, défini en 1933. On remarque, à côté du nom de l'orateur, un petit « F », signifiant probablement qu'une fiche est créée ou existe à ce nom. Source : AGR, Archives de la Gendarmerie. DSO, n° 715.

cipes en ont déjà été présentés, mais il est intéressant de s'attarder sur quelques points marquants. En plus d'être une instruction, elle apparaît également comme un guide de bonnes pratiques. Après avoir rappelé la nécessité que chaque chef suive l'évolution de l'opinion publique dans sa circonscription en n'ignorant aucun élément lié à l'ordre public, l'accent est mis sur le caractère permanent que doit revêtir l'activité de recherche et de collecte d'informations. Celles-ci doivent servir de base à la préparation et à l'exécution des services d'ordre. En outre, la brochure insiste sur le rôle des organes qui doivent être en première ligne de cette mission, à savoir les brigades et les BSR. Les brigades sont l'instrument de base de toute enquête et investigation. En effet, les gendarmes y sont en contact étroit et permanent avec les autorités locales, ainsi qu'avec les différentes couches de la population. Elles sont donc les mieux placées pour détecter le renseignement et pour suivre, discrètement, l'évolution des courants d'idées et de l'état d'esprit de la population. Les BSR sont, quant à elles, chargées par les commandants de district des compléments d'information et de l'exploitation systématique des renseignements recueillis. Les états-majors des échelons supérieurs – groupes territoriaux, régions et État-major général – centralisent et synthétisent à leur tour ces renseignements. L'État-major général de la Gendarmerie, et spécifiquement la première Section, est chargée, *in fine*, de la publication d'un Bulletin d'Information, destiné aux officiers.⁴⁹

Il revient donc aux gendarmes de recueillir et transmettre tout renseignement concernant la constitution, l'organisation, le programme d'action (intentions affirmées et occultes), les agissements (réunions, meetings, actes de propagande)

de tout groupement ou mouvement subversif et de leurs adhérents – belges ou étrangers.⁵⁰ Dans ce cadre, ils doivent s'informer de l'entrée dans le pays des étrangers suspects et de leurs allées et venues. En période de troubles, ils doivent recueillir et transmettre tout renseignement intéressant l'ordre public en général. Pour ce faire, les gendarmes doivent s'appuyer sur de multiples sources d'information. Outre les autorités locales, les services de police ou les sections locales de la Sûreté de l'État ou des services de renseignements de l'armée, les gendarmes doivent compter sur la population: «Beaucoup de bons citoyens se désintéressent des faits et gestes des individus dont l'activité est subversive. Il faudra donc que la gendarmerie secoue parfois cette apathie pour obtenir le renseignement. Mais, grâce à la confiance dont elle jouit auprès de la population saine du pays, la gendarmerie n'éprouvera guère de difficulté pour s'assurer ici les concours qui lui seront nécessaires».⁵¹ Le Corps peut donc avoir recours à des informateurs pour obtenir des renseignements de première main sur les milieux subversifs. En outre, la presse constitue une source d'informations capitale, indiquant «la façon dont les partis cherchent à conduire l'opinion publique, ce qui permet de prévoir les réactions réelles, probables ou possibles de cette opinion et leur incidence sur l'ordre public».⁵² Chaque formation de gouvernement doit retenir l'attention des chefs de la Gendarmerie, car le programme politique, et l'accueil qui lui est réservé par l'opposition, renferment de riches indications quant à l'évolution de la politique intérieure et des potentiels conflits sociaux qu'elle pourrait engendrer. La brochure détaille ensuite la manière de transmettre les informations, selon le degré d'urgence, à quelles autorités elles doivent être transmises,

49. Le Bulletin d'Information est créé par la note de Corps I/2/20 du 28 janvier 1950 et est adressé « périodiquement (tous les quinze jours en situation normale, tous les huit jours en cas d'effervescence et même tous les jours en cas d'opérations actives de la Gendarmerie) » aux officiers des unités territoriales, des unités mobiles et de l'École. Il permet de « suivre l'évolution tant des problèmes politiques et sociaux, que de la criminalité ». Il devient mensuel à partir de novembre 1958. Ils sont conservés aux AGR, dans les *Archives de la Police fédérale. Centre de documentation et de connaissances (DSEK) (1920-2013)*, sous les numéros 3252-3276 et sont consultables en ligne sur le moteur de recherche des AGR.

50. Une liste de 23 pages d'acronymes bilingues de groupements belges et étrangers qui doivent être connus des gendarmes peut être consultée en annexe de la note aux unités IA/14749 du 10 décembre 1957 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 1181). Elle donne une idée des groupements qui devaient probablement faire l'objet d'une surveillance.

51. Brochure sur l'information, 1952 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 951).

52. *Idem*.

etc. L'annexe 1 de l'instruction reprend le tableau des événements extraordinaires dont il doit être rendu compte. Il s'agit par exemple de la découverte ou de vol d'armes, de munitions et d'explosifs, d'atteintes contre les propriétés au moyen d'explosifs, d'attentats contre les voies ferrées, de complots contre la sûreté de l'État, de crimes politiques, de grèves ou lock-out de quelque importance et de tout ce qui s'y rattache, de manifestations publiques interdites, de troubles – tels que des attroupements séditieux, émeutes populaires, pillages, emplois d'armes, etc. –, de provocations à la révolte et de révoltes, ou encore de rébellions graves contre la force publique.

Dès 1953, la brochure fait l'objet d'une nouvelle édition suite aux retours d'expériences. Quelques modifications sont apportées, mais c'est essentiellement la partie sur la transmission des informations qui est retravaillée, en insistant davantage encore sur la centralisation de l'information, en vue notamment d'un meilleur contrôle sur les unités subordonnées. À nouveau, l'accent est mis sur la discrétion :

« Remarque importante. On ne pourra jamais souligner suffisamment le caractère confidentiel des enquêtes [...]. Dans ce pays, où les libertés sont si jalousement gardées, il faut choisir soigneusement ses sources d'information – et elles peuvent varier à l'infini (presse – meetings – manifestations – résultats des élections législatives, provinciales, communales, syndicales – grèves antérieures, etc.) – de manière à éviter rigoureusement tout ce qui pourrait être considéré comme une atteinte à la liberté ou froisser tout simplement les susceptibilités ».⁵³

En ce milieu des années 50, les instructions en matière de collecte d'informations se sont clarifiées. Les cibles sont nommées, les moyens d'ac-

tions mieux définis et les flux fixés. Pour autant, leur champ d'application est à ce point étendu qu'il porte en germe toutes les dérives des années qui suivront.

IV. Des Golden sixties à la fin des Trente Glorieuses : le temps des dérives

De libertés fondamentales, il sera bien question à partir des années 60. Les règlements sont progressivement remaniés, en fonction de l'expérience remontant du terrain. De nombreux errata parsèment les textes originaux, forçant l'État-major général à publier de nouvelles versions. Ils seront par ailleurs désormais connus sous les déclinaisons A 91.⁵⁴

On l'a vu, il faut attendre 1957 pour que la Loi fondamentale sur la Gendarmerie soit votée. On y retrouve de nombreux éléments identiques aux textes du 19^{ème} siècle, notamment dans l'énumération des missions ordinaires de la Gendarmerie ou sur le système de réquisition. Si son article 1 est expurgé de sa mention relative à « la surveillance continue et répressive » - disposition sur laquelle s'appuyait la majeure partie du système de collecte d'information - l'accent est mis sur le caractère préventif de celui-ci. En matière d'ordre public, la Gendarmerie doit avoir avec les autorités responsables des rapports étroits, notamment par l'échange de renseignements, qui peuvent donner lieu à des mesures tant de précaution que de répression. Elle doit en outre informer par rapport spécial les autorités administratives des événements extraordinaires concernant soit l'ordre public soit la sûreté générale.⁵⁵ Reste qu'en abrogeant la loi du 28 Germinal An VI et le règlement hollandais du 30 janvier 1815, la loi de 1957 prive la Gendarmerie du cadre sur lequel reposait sa pratique du renseignement depuis plus d'un siècle.

53. Brochure sur l'information, version 1953 (AGR, *Gendarmerie*. EMC, n° 951).

54. L'instruction concernant les textes et définitions légales en matière de maintien de l'ordre constituant l'objet du règlement A 91 ; les dispositions préparatoires à prendre par la Gendarmerie en vue du maintien et du rétablissement de l'ordre deviennent le règlement A 91/bis ; les tactiques mises au point sont décrites dans le règlement A 91/ter, et la brochure sur l'information devient le règlement A 91/5.

55. Voir les articles 1, 14, 51 et 54. Loi du 2 décembre 1957 sur la Gendarmerie, *Moniteur belge* du 12 décembre 1957, 8752-8759.

En avril 1961, il apparaît clairement que, depuis le vote de la Loi fondamentale, l'assistance aux meetings et manifestations ne repose plus sur aucun texte légal, seuls les événements extraordinaires étant explicitement mentionnés. Avant d'effectuer de quelconques démarches auprès du ministre de la Justice, le Commandant de la Gendarmerie, le général-major Thiel, décide de recueillir auprès des unités territoriales leurs appréciations sur la réelle plus-value de cette assistance systématique aux réunions. Faut-il assister à tous les meetings ou faut-il laisser une marge d'appréciation en fonction de l'évènement, des orateurs ou des sujets traités? A cette occasion, il en profite aussi pour demander si la rédaction d'un rapport doit systématiquement avoir lieu ou s'il est uniquement nécessaire lorsque de « nouvelles données positives » sont recueillies? Le 7 juillet 1961, sur base des réponses collectées auprès des unités de tout le pays, le Commandant envoie une proposition de modifications à la brochure sur l'information. Cette démarche permet de constater combien le Commandant du Corps en personne a conscience du caractère fragile des dispositions qui régissent la collecte d'informations. Après avoir prudemment rappelé que la dépêche ministérielle de 1952 confirmait la légalité des prescriptions de 1935, Thiel se laisse aller à ce constat :

« Ces D.M. étaient basées sur l'Art. 11 du Règlement organique de 1815 sur la gendarmerie. Ce règlement est aujourd'hui abrogé et fut-il encore en vigueur, que la base légale qu'on pourrait y trouver serait bien fragile, sinon très discutable. En fait, dans l'état de chose actuel, les droits des membres de la gendarmerie en ce qui concerne leur présence aux réunions publiques, ne vont pas au-delà de ceux consentis à tous les citoyens ». ⁵⁶

En ce début des années 1960, à peu près rien ne permet de justifier la présence de gendarmes dans ces réunions. Qu'à cela ne tienne, il propose que dorénavant les gendarmes assistent systématiquement aux réunions et meetings publics ayant un caractère politique, subversif ou intéressant la sûreté de l'État et aux manifestations publiques de nature à faire appréhender des troubles à l'ordre public (à l'exception des réunions tenues en période électorale et des manifestations de masse périodiques comme le 1^{er} mai, par exemple). De plus, un rapport ne sera établi que s'il y a lieu de reporter une nouvelle donnée positive. Le ministre de la Justice, par l'intermédiaire de la Sûreté de l'État, approuvera ces modifications en 1962. Quant au fondement juridique de ces pratiques, elles seront simplement réglées par un renvoi à quelques articles généraux de la loi de 1957.⁵⁷ Fort de ce soutien, la Gendarmerie édite une nouvelle version de sa brochure sur l'information en décembre 1964. De l'aveu même du chef d'État-major, peu de changements ont été opérés,⁵⁸ si ce n'est le renvoi à l'article 13 de l'Arrêté royal du 14 mars 1963 portant organisation du Service général de la Gendarmerie, établissant que « la Gendarmerie se renseigne sur les événements susceptibles de nuire à l'ordre, à la sûreté générale ou à la sécurité de l'armée, et en informe les autorités administratives, judiciaires ou militaires intéressées ». ⁵⁹ En vertu de ces nouvelles dispositions, les gendarmes n'ont plus à dresser de comptes rendus pour les meetings des trois partis traditionnels et groupements apparentés – les organisations syndicales n'étant pas considérées comme tels – pour autant qu'aucun incident ni élément positif nouveau ne soit à signaler.⁶⁰ Au milieu des années 1960, l'assistance des gendarmes aux réunions publiques est donc précisée. Toutefois, dans le même temps,

56. Lettre 130/IA/7846 au ministre de la Justice, 7 juillet 1961 (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 952).

57. Il est proposé la formulation suivante: « loi sur la Gendarmerie du 2 décembre 1957, titre IV, chapitre II, et titre V, chapitre III, chapitre IV, article 55, chapitre V, articles 58 et 59 ». Lettre SED 540 au Commandant du Corps, 15 mai 1962 (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 993).

58. Règlement A 91/5 sur l'Information, décembre 1964 (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 965).

59. Arrêté royal du 14 mars 1963 portant organisation du Service général de la Gendarmerie, *Moniteur belge* du 29 mars 1963, 3376-3378.

60. Errata du 12 janvier 1966 (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 965).

se mettent en place les éléments d'un fichage accru de la population.

Les modifications apportées aux « dispositions préparatoires à prendre par la Gendarmerie en vue du maintien et du rétablissement de l'ordre », le règlement A 91/bis, vont ouvrir la voie à des pratiques contestables en matière de libertés publiques. On l'a vu, dès les années 1930, l'établissement des dossiers troubles avait été le point de départ d'un fichage des mouvements considérés comme subversifs. Les modifications relatives au contenu de ces dossiers, apportées en 1957 et 1965, ne constituent pas une révolution en soi mais renferment des précisions intéressantes sur le système mis en place à partir des années 1960 et les limites que la Gendarmerie entendait lui donner :

« Dans l'exécution de sa mission d'information au profit des départements de la Justice et de l'Intérieur, la gendarmerie exerce une surveillance sur l'organisation et l'activité de tous les groupements et mouvements subversifs. L'exécution de cette surveillance est mise à profit pour l'établissement d'une fiche au nom de ceux dont l'activité est susceptible de troubler l'ordre public.

Il s'agit ici de renseignements qui doivent uniquement permettre au commandant de district de mieux surveiller le danger d'éclosion et de développement de conflits sociaux et politiques, de mieux comprendre les interventions éventuelles des organisations particulières ou des organismes officiels, de mieux saisir la gravité d'une résolution votée ou d'un mot d'ordre lancé, et ainsi de déterminer d'une façon rationnelle les mesures qui s'imposent.

Il ne peut donc être question d'une documentation ayant trait aux opinions politiques, philosophiques ou religieuses des personnes,

la Constitution belge garantissant de façon absolue la liberté d'opinion et de religion de tous les citoyens ».⁶¹

Les fiches dont il est question ci-dessus, mentionnées dès 1945 dans l'Arrêté du Régent, ne sont conservées qu'au niveau des districts, au sein de chaque BSR. Si, en théorie, elles ne concernent que des mouvements, dans la pratique, il ne fait aucun doute qu'elles permettent l'enregistrement des opinions d'individus. Il ressort clairement des archives que les BSR sont en mesure de rassembler et de s'échanger l'ensemble des informations dont elles disposent sur une personne jugée menaçante pour l'ordre public, allant de ses coordonnées au type ou à la date des activités subversives auxquelles elle s'est livrée, qu'il s'agisse de la distribution de tracts ou de la participation à une manifestation, par exemple.⁶² Même si, en théorie, le fichage politique est interdit, dans les faits, les BSR sont en mesure d'identifier les tendances politiques et les actions menées par les militants de leur district. Depuis le début des années 50 et l'entrée en application des Instructions sur l'information, les unités ne sont-elles pas priées d'identifier les adhérents des mouvements subversifs actifs sur leur territoire? Dans un rapport daté du 11 septembre 1962, un individu y est décrit comme « *een zeer actief lid van de Kommunistische Partij* ».⁶³ Certes, l'information ne vient peut-être pas d'une fiche individuelle et plus probablement d'un dossier ou d'une liste mais à bien y regarder, on est en droit de se demander en quoi son origine n'est pas à trouver dans un fichage de type politique.

Dans ce contexte, l'enjeu réside autant dans la collecte d'informations sur les opinions politiques, philosophiques ou religieuses des citoyens que dans sa centralisation à un échelon national.

61. Règlement A 91/bis relatif aux dispositions préparatoires à prendre par la Gendarmerie en vue du maintien et du rétablissement de l'ordre, 1965 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 921).

62. De nombreux exemples de ces transmissions d'informations peuvent être consultés dans les archives de la Direction supérieure des Opérations conservées aux Archives générales du Royaume, par exemple dans le dossier n° 2006.

63. On trouve également mentionné le fait que cette personne écrit des articles sous tel pseudonyme, qu'elle était présente au 13^{ème} Congrès du Parti communiste à Liège en avril 1960 ou bien qu'elle a fait de la propagande au moyen d'un haut-parleur lors d'un évènement à Gand en 1960, etc. Cf. Rapport 336/Vertrouwelijk du District de Gand, 11 septembre 1962 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 962).

En 1966, la Direction supérieure des Opérations entreprend la création d'une documentation photographique centrale concernant les « agitateurs » en tous genres. Nous reproduisons ici la note de Corps *in extenso*, tant elle montre l'évolution qu'est en train de prendre la Gendarmerie :

« Les agitateurs professionnels en matière d'ordre public choisissent le plus souvent leur terrain d'action en dehors de leur résidence dans l'espoir d'échapper à la surveillance de la police.

Certaines BSR sont en possession de documents photographiques réalisés à l'occasion de manifestations, arrestations, etc. ou disposent de photos de presse⁶⁴. En raison de la grande dispersion des résidences des éléments subversifs et extrémistes (tant de gauche que de droite), un service de documentation central sera créé à l'EMG Gd.

Chaque BSR transmettra sans délai à l'EMG GD (DOO)⁶⁵ un exemplaire des photos en sa possession, des éléments subversifs et (ou) extrémistes demeurant dans le district ou qui y ont exercés une certaine activité. Ces photos seront accompagnées de données succinctes (identité – tendance – activité – implication dans une échauffourée à ... - arrestation du chef de ... à ...). Il sera procédé de la même manière chaque fois qu'une BSR entrera en possession d'une nouvelle photo.

Lorsqu'une manifestation est projetée, cette documentation sera communiquée sur demande à l'intention du personnel chargé, en civil, de la surveillance.

Elle pourra par la suite être complétée et étendue de façon à ce que nous soyons à même de fournir les renseignements aux unités qui en font la demande ».⁶⁶

On ne sait quelle ampleur a pris cette collection de photos mais comment y voir autre chose qu'une tentative de constituer un fichier central des militants politiques jugés menaçants pour l'ordre public ? Quand en 1968, la Gendarmerie rappelle à ses hommes qu'en Belgique la liberté d'opinion est garantie par la Constitution, le rappel n'est déjà plus que de pure forme.⁶⁷ Trois ans plus tard, il est enfin mis un terme à cette hypocrisie sur laquelle avaient prospéré tous les fantasmes. Un erratum au Règlement A91/bis du 8 septembre 1971 modifie le contenu des dossiers troubles. Dorénavant, ces derniers seront entre autres constitués de deux types de fiches : des fiches « groupements » et des fiches « personnes », conservées au niveau des districts. Une documentation similaire est tenue sur le plan national, à Bruxelles, au niveau de la DSO. Les annexes L et M du règlement fournissent les modèles types de ces fiches. Sous la rubrique « tendance », il convient de reporter « les orientations politiques, sociales, économiques, idéologiques, linguistiques, raciales, etc. pouvant avoir un rapport quelconque avec l'ordre public »⁶⁸. Des éléments comme le rôle joué dans le groupement subversif, les antécédents sur le plan de l'ordre public et les affinités avec des personnes dont l'activité est en rapport avec l'ordre public doivent également figurer sur ces fiches. A l'aube des années 1970, pour la première fois, la Gendarmerie assume clairement un système de fichage

64. Il est à noter que la Gendarmerie dispose de laboratoires photographiques, rattachés au niveau des groupes territoriaux, correspondant aux provinces. Dans le tableau organique de 1963, chaque laboratoire est composé de deux personnes. Ces effectifs seront augmentés d'une personne par groupe territorial dans le tableau organique de 1969. Cf. TO de 1963 (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 37) et TO de 1969 (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 38). Par ailleurs, il est possible de déceler des relations entre la Gendarmerie et la presse. En effet, concernant la deuxième guerre scolaire en 1955, les unités disposent de photos de presse (Agence Belga, *La Meuse*, *La Gazette de Liège*, ou encore l'Agence de Reportages photographiques internationaux Keystone) Cf. Dossiers concernant les coupures de presse et photos relatives à la deuxième guerre scolaire, 1955 (AGR, *Gendarmerie. DSO*, n° 1968-1983).

65. Direction des opérations en matière d'ordre public et de missions de guerre, une des directions de la DSO.

66. Note de Corps DOO-C, 21 septembre 1966 (AGR, *Police fédérale. DSEK*, n° 2379).

67. Erratum du 5 mars 1968 (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 925).

68. Annexes L et M, Règlement A 91/bis, errata du 8 septembre 1971 (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 914, 926). Il est d'ailleurs intéressant de noter que même l'État-major ne s'y retrouve plus dans l'évolution de ces errata, puisque des années plus tard, le Commandant du Corps datera ces annexes de 1973.

politique organisé tant au niveau local que national. Ce faisant, elle malmène les principes constitutionnels qu'elle était censée défendre...

V. Remise en cause du système

Les milliers de rapports et de télex conservés dans les archives de la DSO offrent un aperçu de l'ampleur du système de surveillance qui était à l'œuvre. Tels qu'ils nous sont parvenus, les dossiers consacrés aux groupements concernent les mouvements d'extrême gauche ou droite, les syndicats et unions professionnelles, les mouvements flamands ou wallons, les milieux étudiants, patriotiques, pacifistes ou encore écologistes. Peu d'organisations échappent aux radars de la Gendarmerie. Cette inflation de l'information va nécessiter une vaste réforme de son système de collecte.

Au milieu des années 1970, l'État-major général se lance dans un grand chantier de réflexion sur le maintien de l'ordre. Un groupe de travail national est mis en place le 30 décembre 1976. Pour traiter la question particulièrement complexe de l'information, un groupe spécial « Renseignement dans le cadre du maintien et du rétablissement de l'ordre public » (dit groupe Rens MROP) est créé le 11 octobre 1978. Le constat posé est simple et sans appel : les remaniements constants du règlement A 91/5 sur l'information, imposés par l'expérience du terrain et les évolutions de la société en général, en ont fait un instrument difficilement maniable et dénué d'une vision claire.⁶⁹ L'objectif est donc de créer un nouveau système de gestion

de l'information cohérent, efficace et rationnel. Devant la multiplication des tâches confiées à la Gendarmerie,⁷⁰ force est de constater que les méthodes de travail ne peuvent plus être celles que le Corps appliquait dans les années 1950.⁷¹

Les résultats et recommandations sont finalement publiés en trois petits volumes, entre mai 1979 et juin 1980. De nouveaux grands principes sont posés. Le nouveau règlement doit traiter de la recherche, de l'exploitation et de la diffusion du renseignement dans le seul cadre du maintien et du rétablissement de l'ordre public. Il donne des directives générales et particulières par rapport aux techniques et méthodes de collecte, ainsi que dans le traitement et la diffusion interne et externe de ces renseignements. Ce système implique une séparation très nette entre les renseignements MROP et ceux relatifs au service judiciaire ou au contrôle de la circulation routière, par exemple. Enfin, l'accent est mis sur une définition claire des concepts utilisés car « dans le système actuel, les définitions sont trop générales, trop vagues et donnent lieu à des interprétations divergentes, à des redondances et même parfois à des lacunes dans le Rens[eignement] ». ⁷²

Désormais, la mission de renseignement doit reposer sur trois grands piliers. Premièrement, le principe de légalité. Le renseignement couvre les besoins internes réels découlant des missions légales de la Gendarmerie, mais aussi les obligations légales à l'égard des autorités extérieures comme la Police générale du Royaume ou la Sûreté de l'État. Deuxièmement, le principe

69. Le Commandant du Corps, le lieutenant-général Beaurir, écrira en préambule du règlement définitif en 1983 :

« Suite à ces adaptations partielles répétées, j'ai estimé nécessaire de soumettre les instructions existantes à un examen critique, afin de voir dans quelle mesure le système d'information fonctionnait encore, dans le cadre de nos missions légales, en système logique et cohérent ». Livre 2 du règlement A 91, 1983 (AGR, *Police fédérale*. DSEK, n° 245).

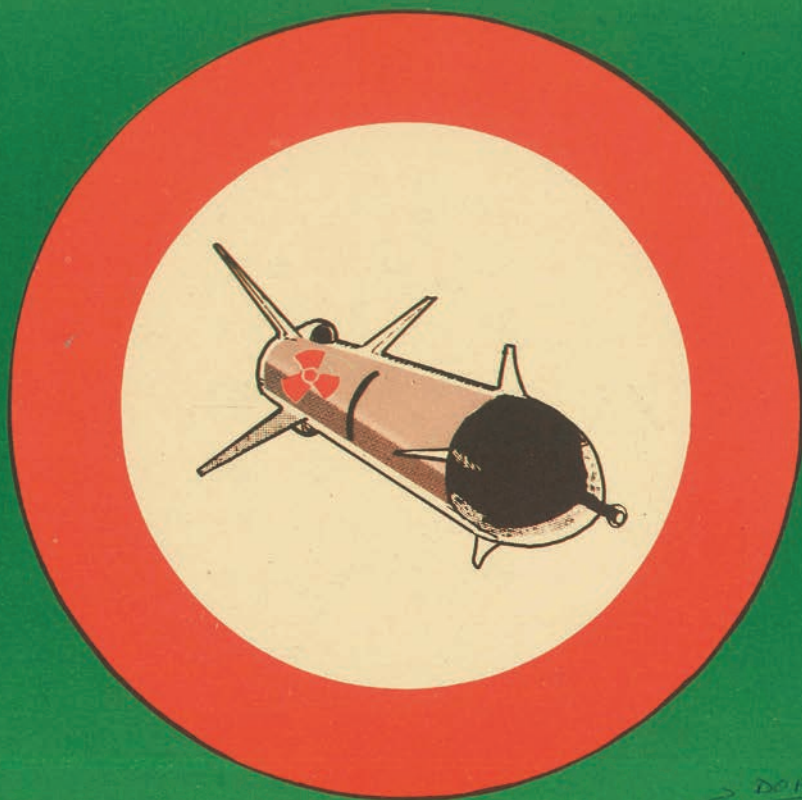
70. Notons, par exemple, la création d'un détachement auprès du SHAPE en 1967, d'une brigade à l'aéroport de Zaventem en 1969, transformée en détachement de sécurité en 1974, de l'escadron spécial d'intervention (ESI) en 1972, le développement de la police des autoroutes au sein des polices spéciales de la route (PSR), soit presque 1.000 hommes attachés à ces unités, ou bien la tâche que représente la surveillance des ambassades, ou encore la gestion de nouvelles formes de criminalité.

GEORGES GRAMME, *Enquête parlementaire relative aux problèmes posés par le maintien de l'ordre et les milices privées. Rapport fait au nom de la Commission spéciale, le 24 juin 1981*, in Sénat, Documents parlementaires, session 1980-1981, n° 295/6, 44-45.

71. Dossier concernant le groupe de travail, sa composition, son fonctionnement et les procès-verbaux de ses réunions, 1978 (AGR, *Gendarmerie*. EMC, n° 975).

72. État-major général de la Gendarmerie – Groupe de travail Rens MROP EMG Gd, *Projet de système d'information au MROP*, vol. 1, mai 1979 (AGR, *Gendarmerie*. EMC, n° 976).

BRUXELLES 25 OCTOBRE



UN PAS VERS LE DÉSARMEMENT

Editeur responsable : Pierre Galand, rue E. Van Ophem 144 - 1180 Bruxelles.

→ DOPS
K
? CNAPD

On peut m'arrêter, je suis exempt de licence. Ne pas jeter sur la voie publique.

Exemple de tract se trouvant dans les dossiers de la DSO, annonçant la manifestation pour le désarmement du 25 octobre 1981, organisée par le Comité national d'Action pour la Paix et le Développement. Source : AGR, Archives de la Gendarmerie. DSO, n° 564.

d'opportunité. Dans des circonstances particulières et pour obtenir le meilleur rendement pour la Gendarmerie ou l'autorité mandante, il peut être indiqué de s'écarter du principe de légalité. Troisièmement, cette mission doit s'inscrire dans le contexte socio-politique que connaît le pays :

« On ne peut évidemment pas ignorer dans notre analyse des besoins, l'évolution des mœurs politiques de la société contemporaine et l'évolution des droits des citoyens. [...] Le problème du respect de la vie privée devient de plus en plus important et se concrétise progressivement dans une série de dispositions légales. Il convient donc de faire preuve d'une prudence toute particulière dans le délicat domaine du MROP. Au sein de la Gd, il faut préciser les objectifs qui justifient la constitution d'une documentation « personne », le contenu de cette documentation, les services chargés de la gérer ainsi que son accessibilité. Dans cette optique, la Gd ne transmettra plus d'Info vers l'extérieur concernant des personnes ou des groupements non directement liés à un évènement. [...] Certains faits ou opinions qui dans le passé étaient considérés comme extrémistes ou subversifs font partie maintenant des pratiques couramment admises. Il faut donc en tenir compte à la fois dans la collecte et dans la diffusion du Rens[eignement] ». ⁷³

La prise en compte du contexte implique également de mieux saisir l'évolution des phénomènes – la résurgence du terrorisme, par exemple – et la nécessité d'adapter les techniques et procédés en intégrant une nouvelle composante : l'informatisation, mise en place dès le début des années 1970 au sein de la Gendarmerie.

Le projet de nouvelles instructions est présenté aux ministres de tutelle en 1980 avant que le nouveau règlement provisoire n'entre en application le 9 novembre 1981. ⁷⁴ Après une période

d'essai de 6 mois, l'avis de la chaîne de commandement est sollicité, et la version définitive paraît le 20 septembre 1983. Il devient le Livre 2 du Règlement A 91 : l'« Instruction sur le maintien et le rétablissement de l'ordre public ». En préambule, le lieutenant-général Beurir, Commandant du Corps, résume les changements comme suit : « Ce règlement instaure un système d'information efficace et économique dans les limites des missions légales de la Gendarmerie en ordre public. Les principales options retenues peuvent se résumer en une définition des besoins de la Gendarmerie et des autorités administratives, judiciaires et militaires, en une délimitation des responsabilités des différents échelons, qui désormais doivent remplir un rôle actif dans le cycle du renseignement et en une recherche de diminution de la charge de travail ». ⁷⁵

Un des grands changements se situe dans la définition claire de la chaîne de transmission de l'information, qui devient strictement hiérarchique. Toutefois, il ne s'agit pas pour les différents échelons de jouer un simple rôle de courroie de transmission. Il leur revient aussi de retravailler le renseignement. Le but est de limiter ainsi la charge de travail, en n'imposant plus la rédaction d'un rapport en divers exemplaires ou en évitant qu'un même renseignement puisse faire l'objet de plusieurs rapports ou messages, adressés parfois aux mêmes destinataires. Si, auparavant, une brigade pouvait envoyer directement une information à un destinataire externe, désormais, le renseignement MROP est transmis *in fine* par la DSO à la Police générale du Royaume, qui devient responsable de son éventuelle rediffusion vers l'extérieur. Le processus de centralisation entamé quelques décennies auparavant trouve ici son aboutissement.

Le nouveau règlement rappelle également les bases légales de cette mission, issues de divers articles de la loi de 1957, mais également de l'arrêté royal du 14 mars 1963 portant organisation

73. *Idem*.

74. Instruction provisoire A 91/5, 1981 (AGR, *Gendarmerie*. EMG, n° 979).

75. Livre 2 du règlement A 91, 1983 (AGR, *Police fédérale*. DSEK, n° 245).

du Service général de la Gendarmerie ainsi que de l'arrêté ministériel du 17 décembre 1963 fixant les attributions du Commandant de la Gendarmerie. Consciente du caractère particulièrement sensible de cette mission de collecte de renseignements, la Gendarmerie prend soin de la situer dans le respect de quelques textes fondamentaux : « l'exécution de la mission de renseignement en ordre public de la Gendarmerie est conditionnée par le respect d'une part des droits et des libertés individuelles garanties par la Constitution et d'autre part des dispositions de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 ».⁷⁶ Le règlement s'attache enfin à donner des définitions beaucoup plus précises de l'information⁷⁷ et du renseignement.⁷⁸ D'évidence, ce nouveau règlement se veut simple et pédagogique, chaque élément étant explicité et défini afin que chaque gendarme puisse appuyer son action sur un socle commun laissant le moins de place possible à l'interprétation.

La définition des besoins en matière d'informations apparaît comme une avancée majeure. Ils se déclinent désormais en quatre entités : les événements, les interventions, les groupements et les personnes. Les événements sont subdivisés en trois catégories : ceux relatifs à la tranquillité publique, à la sécurité publique – les menaces potentielles à la Sûreté de l'État ou à la population, comme les actes terroristes par exemple – ainsi que les catastrophes – inondations, accidents ferroviaires, etc. La connaissance de ces informations et des éventuelles interventions qu'elles ont provoquées doivent fournir au Commandant du Corps les éléments nécessaires pour définir la politique générale du maintien de l'ordre. Peu de changements ici par rapport à des prescriptions anciennes qui im-

saient aux commandants que soient toujours tirés des enseignements des services d'ordre exécutés.

En revanche, les renseignements relatifs aux personnes et groupements connaissent une évolution majeure. Les groupements font l'objet d'une triple distinction : les groupes de pression – partis politiques, syndicats, associations professionnelles ou tout autre organisation susceptible d'influencer l'ordre public par ses actions –, les mouvements terroristes, et les groupements extrémistes et subversifs. Ces derniers sont définis de manière plus restrictive qu'en 1945. Désormais, il s'agit d'un « groupement qui, en raison de ses objectifs profonds, de ses méthodes d'action et des actes qu'il pose, cherche par des procédés illégaux à renverser, modifier ou détruire la structure de l'État légalement établie ou à paralyser son fonctionnement ».⁷⁹ Autre nouveauté, ces groupements sont repris dans une liste établie par le ministre de l'Intérieur et qui est évaluée chaque semestre. À charge de la DSO de prouver la nécessité de maintenir un groupement sur cette liste.

Censée permettre d'établir des cibles prioritaires dans la surveillance des milieux subversifs, cette liste d'une trentaine de groupements se révélera toutefois largement inefficace. Dès 1983, le Commandant Beaurir propose au ministre de l'Intérieur son abrogation :

« Cette liste est en effet sujette à des modifications fréquentes ; son établissement et sa tenue à jour posent dès lors quelques problèmes. Par ailleurs, la Gendarmerie remplit sa mission d'information à l'égard de tous les groupements qui répondent à la notion de « Groupement extrémiste et subversif » telle que précisée dans l'instruction ; il s'ensuit que, porté sur

76. Cette Convention a été traduite en loi du 13 mai 1955, publiée au *Moniteur belge* du 19 août 1955. Livre 2 du règlement A 91, 1983 (AGR, *Police fédérale*. DSEK, n° 245).

77. « L'information, en ordre public, est une donnée à l'état brut, se rapportant à la tranquillité ou à la sécurité publiques et recueillie par un organe de recherche auprès d'une source quelconque (document, témoignage, constatation, ...). Cette donnée qui constitue une information n'a donc subi aucun traitement ».

78. « Le renseignement est le résultat d'une étude, c'est-à-dire, le produit de l'exploitation des informations, amenant à des conclusions soit sur l'existence d'un fait passé, présent ou futur en rapport avec l'ordre public, soit sur les possibilités, les vulnérabilités ou les plans d'action de tout groupement ou individu dont l'activité peut porter atteinte à l'ordre public ».

79. Livre 2 du règlement A 91, 1983 (AGR, *Police fédérale*. DSEK, n° 245).

une liste ou non, le groupement est suivi dès qu'il répond à la définition de « extrémiste et subversif ». Enfin, les groupements extrémistes et subversifs les plus actifs dans l'optique du maintien de l'ordre font l'objet d'une note dans le rapport semestriel de synthèse⁸⁰.⁸¹

Souvent dépassée et rédigée avec négligence, cette liste manqua les objectifs qui lui avaient été assignés.⁸²

Enfin, la Gendarmerie se doit de collecter des informations sur certains individus. En premier lieu, il s'agit des personnes impliquées dans différents groupements. La Gendarmerie justifie ce fichage par le fait que les objectifs et le fonctionnement de certains groupes étant parfois dissimulés, elle n'a pas d'autre choix que de contrôler les activités de leurs membres ou sympathisants. Deuxièmement, il est nécessaire au Corps de détenir des informations sur des personnes ayant déjà perturbé l'ordre public et contre lesquelles une enquête judiciaire est ouverte, afin de juger de l'incidence possible de ces personnes sur le déroulement d'événements futurs. Il ne s'agit plus ici d'une surveillance de vagues suspects potentiels mais d'individus clairement impliqués, à un niveau ou à un autre, dans des troubles à l'ordre public. Enfin, les « renseignements [...] récoltés, mis à jour et diffusés, ne peuvent, en aucun cas, traiter des conceptions philosophiques, religieuses ou politiques de ces personnes ».⁸³ Ce qui constituait la règle en 1971 est devenu proscrit une décennie plus tard. En théorie, à peu de choses près, ces directives ne doivent plus permettre que le seul fichage des terroristes et autres membres des groupements tels que définis dans le nouveau règlement. Dans quelle mesure cela fut réellement appliqué reste malheureusement assez mystérieux.

Concrètement, seules ces quatre entités doivent désormais faire l'objet de quatre types de rapports en matière d'ordre public: le modèle 1 « Évènement », le modèle 2 « Groupement », le modèle 3 « Personne » et le modèle 4 « Intervention ». Ces quatre modèles ont été pensés comme pouvant être indépendants les uns et des autres. Pour limiter la prolifération de l'information, seule l'entité « évènement » est, a priori, envoyée en externe. Les modèles 2 et 3 ne sont transmis vers l'extérieur que si leur contenu est indispensable à la compréhension d'un évènement. En outre, le modèle 3 ne peut être diffusé qu'à la demande expresse du ministre de l'Intérieur (PGR), et doit obligatoirement porter la mention « Secret ». Est également précisé que seules les personnes faisant l'objet d'un procès-verbal sont identifiées, excluant les personnes arrêtées administrativement. Pour une manifestation, par exemple, seul le nombre d'arrestations administratives est mentionné.⁸⁴ Enfin, des règles strictes sont prises en ce qui concerne la diffusion de ces rapports: le modèle 3 est envoyé à la DSO et aucune copie ne peut être conservée par le rédacteur. On vérifie alors dans la documentation centrale s'il existe un dossier ou non sur la personne. S'il en existe un, on complète la documentation au niveau central et le modèle 3 est alors envoyé au district du domicile de la personne en question. S'il n'existe pas de dossier, le modèle 3 est enregistré et envoyé au district adéquat. Les dossiers ainsi créés sur les groupements et les personnes sont uniquement conservés au niveau de la DSO et dans les districts (BSR) où les groupements sont actifs et les personnes domiciliées. L'objectif est clairement de limiter le risque de fuite de données sensibles, à caractère personnel. Un contrôle des fichiers est également mis sur pied. Chaque année, le commandant de district doit envoyer une liste des dossiers nominatifs dont l'unité dispose, et prouver la

80. Le rapport mensuel instauré en 1941 est supprimé lors de la mise en application du nouveau règlement en 1981, et est remplacé pour un rapport semestriel.

81. Lettre du Commandant Beurir au ministre de l'Intérieur, 6 janvier 1983 (AGR, *Gendarmerie*. EMC, n° 989).

82. VAN PARYS & LAURENT, *Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée. Rapport fait au nom de la Commission d'enquête, le 30 avril 1990*, in Sénat, Documents parlementaires, session 1989-1990, n° 59/8, 37-38.

83. Livre 2 du règlement A 91, 1983 (AGR, *Police fédérale*. DSEK, n° 245).

84. Exemples de rapports, 1982 (AGR, *Gendarmerie*. EMC, n° 987).

nécessité du maintien d'un dossier. Si aucun élément probant ne le justifie, le modèle 3 est renvoyé à la DSO pour destruction.

L'introduction de ces nouveautés va de pair avec le maintien des sources d'informations qui étaient en usage depuis longtemps. Même davantage ciblée, la surveillance des éléments pouvant troubler l'ordre public reste de mise, tout comme l'analyse de l'actualité sociale, politique, culturelle et économique ou la tenue d'une documentation devant permettre une action efficace et rapide en cas de désordres – les dossiers troubles. Les organes de recherche restent globalement les mêmes – brigades, BSR, districts, DSO –, tout comme les sources d'informations. On le constate, le but de ce nouveau règlement semble atteint: assurer la continuité de la mission de surveillance en matière d'ordre public, tout en intégrant les nouvelles notions de respect de la vie privée et en instaurant un travail gendarmique plus rationnel et économique face à la multiplicité des tâches et aux nécessités budgétaires.

On ne s'étonnera guère que la refonte du règlement sur l'information ait coïncidé avec l'émergence de plusieurs polémiques relayées par la presse ou au Parlement. Si, au sein de la Gendarmerie, la prise de conscience du caractère sensible de la question est antérieure à ces polémiques, force est de constater que ses efforts n'ont pas suffi à calmer les appréhensions de nombreux citoyens. Au tournant des années 70 et 80, ses méthodes en matière de missions d'informations interrogent et suscitent parfois inquiétudes et fantasmes.⁸⁵ Enquêtes menées par les BSR auprès des usines du pays, soupçons de fichage de syndicalistes ou d'écoutes téléphoniques plus ou moins discrètes s'évalent régulièrement dans les colonnes des journaux.⁸⁶ Aux questions qui lui sont posées, le ministre de l'Intérieur apporte invariablement la

même réponse: la mission de la Gendarmerie lui impose de connaître les différentes organisations pouvant causer un trouble à l'ordre public. Pour ce faire, elle rassemble des informations telles que les coordonnées des délégués syndicaux ou patronaux, afin de pouvoir prendre les contacts nécessaires en cas de conflits sociaux. De fichage, il ne peut en être question...⁸⁷

En 1980, dans un contexte marqué à la fois par une défiance croissante à l'égard de la Gendarmerie et par les soubresauts causés par la menace terroriste ou les violences qui agitent régulièrement les Fourons, par exemple, le Parlement se saisit de la question. Une Commission d'enquête sénatoriale est mise en place afin d'étudier les problèmes relatifs au maintien de l'ordre et aux milices privées. Sa présidence est confiée au sénateur socialiste Jos Wijninckx. Sans être au cœur des débats, la question de la récolte et de la gestion de l'information policière, dans le cadre de la police administrative, est régulièrement évoquée lors des auditions.

D'emblée, le ministre de l'Intérieur, Guy Mathot, réaffirme le rôle de la Gendarmerie en matière de collecte d'informations: en raison de la très large autonomie des communes en matière de police administrative, les autorités nationales et provinciales n'ont d'autre choix que de s'appuyer sur la Gendarmerie pour obtenir les informations, les communes n'ayant aucune obligation juridique de transmettre ce genre de renseignements. Enfin, il en profite pour rappeler que de nouvelles directives en matière de récolte d'informations sont en cours d'élaboration et en discussion entre les trois ministres de tutelle du Corps.⁸⁸

Auditionnés à leur tour, plusieurs hauts magistrats et le Commandant de la Gendarmerie expliquent le fonctionnement des systèmes informatiques mis

85. Réponse à la question 9 de la Commission, ca. 1981 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 391).

86. Voir articles de presse sur cette question, rassemblés par la DSO, 1979-1980 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 401).

87. Voir les diverses réponses conservées dans le dossier relatif à la Commission d'enquête sénatoriale dite Commission Wijninckx, 1979-1980 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 390).

88. GEORGES GRAMME, *Enquête parlementaire*, 68-69.

Model 2

GROEPERING

~~Integre AAN~~

Blad nr 1 / 2

(1) (2)

AFZONDERLIJK VERSLAG

(1)

A AFZENDER	B BESTEMMELING	C VERWERKING
Dist ANTWERPEN	AAN : de Comd Ter Gp Prov ANTWERPEN INFO :	GEHEIM (1)
		VERTROUWELIJK
		CLASH - DRANGEND - ROUTINE (1)
		Tr - Middel : per drager
		Datum / Uur Gp : 231600 Mei 84
		Nr : 606
		Bijlage : B (1)
D AARD	E IDENTIFICATIE	F SPECIFICATIE
SUBVERSIE / EXTREMIST (1)	TABEL N° 6 40 Dossier N° : BENAMING : DE VRIJBUIETER AFKORTING :	AANVANKELIJK (1)
TERORISTEN (1)		NAVOLGEND (1)
VREEMDELINGEN (1)		Rest
PRIVATE-MILITIE (1)		CREATIE (1)
DRUKKINGSGROEP (1)		AANVULLING (1)
		WIJZIGING (1)
		VERNIETIGING (1)

TEKST

1. BENAMING

DE VRIJBUIETER.

2. BONDIGE VOORGESCHIEDENIS

- De VRIJBUIETER is ontstaan in het najaar van 1983.
- Het is één van de splintergroepen die ontstaan is na ontbinding van de VMO.
- De VRIJBUIETER is een typische WAASLANDSE groepering.

3. STREKKING EN ALGEMENE DOELSTELLING

a. Strekking

- Vlaams nationaal en rechts radikaal
- Volksnationalistisch en non-konformistisch
- Men is wars van compromissen en toegevingen

b. Doelstellingen

- Bedoeling van de groepering is te komen tot een bundeling van jonge Vlaams nationalist in het WAASLAND.
- Er worden vormingslessen en voorlichtingscampagnes gevoerd vooral toegespitst op scholieren en jonge werkzoekenden.

4. ALGEMENE ORGANISATIE EN WERKING

a. Algemene organisatie

- Leiding : [REDACTED] (zie Bijl B)
- Kontaktadres : [REDACTED]

Pers Nr 144

(1) Schrapen wat niet past

(2) Zo bijlage, enkel de vakken B, E, F invullen

en place au début des années 1970.⁸⁹ L'occasion leur est donnée de réduire le fichage pour raisons politiques à un épiphénomène. Pour la Police judiciaire, l'attention se porte notamment sur les fichiers B, synthétisés en microfiches B. Il s'agit de fiches d'identification morale individuelles établies selon des critères précis qui visent à évaluer un potentiel risque de récidive estimé en fonction du passé judiciaire. Certes, une rubrique « agitation politique » y a été introduite, mais on assure que ce seul critère n'a jamais été à l'origine de l'établissement d'une fiche B: « ce n'est qu'une mention complémentaire apportée sur une fiche [...] pour ceux qui ont commis des faits à l'occasion d'évènements politiques. Il y a peu, il y avait 22 personnes, puis 11 personnes, où cette mention avait fait l'objet d'annotations. Cette sous-rubrique a été supprimée ».⁹⁰ Rassemblées sur microfiches, ces données sont transmises deux fois par mois par le Commissariat général de la Police judiciaire à l'État-major général de la Gendarmerie.

En ce qui concerne la Gendarmerie, le Commandant se veut tout aussi rassurant: dès la conception des systèmes informatiques, seuls les aspects liés aux fonctions de police judiciaire ont été pris en compte.⁹¹ Et de l'affirmer sans ambages: il n'existe pas de fichiers automatisés relatifs à l'ordre public. Considérant que les infractions commises dans le cadre du maintien de l'ordre présentaient d'autres caractéristiques que les infractions de droit commun, il avait été prévu un temps de les identifier comme telles au sein des bases de données mais « cette mesure que

d'aucuns ont interprétée comme un intérêt de la gendarmerie pour les motivations politiques ou idéologiques des citoyens auteurs de certaines infractions a été abandonnée ».⁹² Au niveau des personnes, plusieurs catégories sont reprises dans les fichiers judiciaires: l'auteur d'un fait (ou fortement suspecté), la personne à rechercher (signalée dans le BCS⁹³ par exemple), ou la personne à surveiller – « une personne qui n'a pas commis ou a commis seulement un fait minime mais qui, en raison de son mode de vie, de ses antécédents et de ses relations avec le milieu criminel, est susceptible de commettre ou de pouvoir commettre des faits graves ».⁹⁴ Ces dernières données sont effacées après deux ans. On constate ici la frontière extrêmement mince entre police administrative et police judiciaire – reconnue d'ailleurs par le colonel Boone, directeur de la DSO. En effet, sont repris parmi les faits minimes les outrages ou les rébellions, qui peuvent tout à fait se dérouler durant une manifestation, par exemple. En outre, aucune précision n'est apportée quant à la notion de « mode de vie ».

Au vu des auditions et des visites menées par les sénateurs, un élément curieux réside dans la mise en avant systématique du traitement des seules données automatisées. Dans ce cadre, le Commandant est en mesure de certifier que les ordinateurs du Corps ne renferment aucune information sur les convictions politiques, religieuses, philosophique ou culturelles des individus.⁹⁵ D'ailleurs, lors de son audition, le ministre de la Défense avait confirmé que son prédécesseur avait bien

89. Voir aussi EVELYNE LENTZEN, « Fichiers nominatifs et vie privée », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 948-949, 1982/3, 1-59.

90. GEORGES GRAMME, *Enquête parlementaire*, 75.

91. C'est le 13 janvier 1970 que le Commandant de la Gendarmerie, le lieutenant-général Lorgé, transmettait une proposition d'introduction de l'automatisation à la Gendarmerie. Une étude d'opportunité, menée dans la foulée, conclut à l'intérêt de la mise en place d'une politique informatique au sein du Corps. Le projet-cadre est présenté en juin 1971. Le Centre de Traitement de l'Information est officiellement inauguré le 17 juillet 1973, lorsque le Commandant du Corps, le lieutenant-général Denève, met en route l'ordinateur. Le système est alors subdivisé en six composantes: le système judiciaire (dont la base de données « personnes »), le système roulage, le système logistique, le système personnel (pour la gestion du personnel de la Gendarmerie), le système de direction et le système téléinformatique. Pour de plus amples informations, voir Gendarmerie, CTI/CVI Gd. Bienvenue. Welkom. Welcome. Willkommen, Bruxelles, ca. 1975 (AGR, *Gendarmerie*, EMC, n° 1479), et de manière globale, voir les archives relatives aux systèmes informatiques dans le même fonds d'archives, n° 1478-1508.

92. GEORGES GRAMME, *Enquête parlementaire*, 183.

93. Bulletin central de Signalement.

94. GEORGES GRAMME, *Enquête parlementaire*, 125.

95. *Idem*, 126.

demandé à l'Inspecteur général de la Gendarmerie un « examen qui devait établir si la gendarmerie (...) ne recueillait [pas] d'autres et inadmissibles informations ». L'Inspecteur général lui avait confirmé en juin 1980 qu'aucun renseignement ou information d'ordre syndical n'était stocké dans les ordinateurs de la Gendarmerie, pas plus que ce qui avait trait à la politique, la philosophie ou la religion, qu'il n'existait aucune liste automatisée des syndicalistes ou de chefs syndicalistes, ce qui n'excluait pas que certains d'entre eux puissent figurer dans les bases de données mais, dans ce cas, pour de seuls faits de droit commun.⁹⁶

En mars 1981, les membres de la Commission visitent les locaux du district de Nivelles. Le commandant leur explique, entre autres, ce que comporte la documentation informatisée mais cette fois, impossible de faire l'impasse sur la documentation manuelle. Cette dernière contient les informations concernant les événements, les groupements (essentiellement les groupes de pressions), les points vitaux, et les personnes. À cette occasion, il précise que « la documentation relative aux personnes portera uniquement sur les personnes faisant partie d'un groupement extrémiste ou subversif ».⁹⁷ On notera ici l'emploi du futur. Plusieurs questions sont adressées à l'officier : « Par quelles méthodes est établie la documentation manuelle ? Comment sont obtenues les informations pour les dossiers relatifs aux personnes ? Y en a-t-il beaucoup ? Quelle est la signification de subversif ; n'y a-t-il que les syndicats dans les groupements repris à la documentation ? »⁹⁸. Le commandant du district répond :

« Outre les syndicats, il y en a évidemment d'autres : groupements contre les immigrés, les mouvements d'agriculteurs, groupe anti-avortement, par exemple. Ces groupes sont vus dans leurs aspect local et c'est le plus souvent par des coupures de journaux et par leurs

publications que la documentation s'établit. Il peut y avoir une transmission de renseignements du fichier manuel vers un autre lieu (par exemple au sujet du TAK, des renseignements seront demandés en Flandre). Il y a environ 130 personnes au fichier personnes [il y a 147.000 habitants dans le district - NDLR]. Ce n'est pas sur base d'un modèle type que sont établis ces dossiers ; c'est l'utilité des informations qui en est le fil conducteur dans les limites d'une liste maximale de renseignements autorisés. »⁹⁹

Cet exposé du commandant du district de Nivelles permet de poser deux hypothèses. Soit la Gendarmerie admet – sans que la Commission d'enquête ne le sache – qu'elle ne suit pas ses propres ordres et règlements. En effet, les fiches « groupements » et « personnes » doivent être établies selon des modèles-types depuis 1971 ! En outre, une documentation photographique nationale est censée exister depuis 1966. Soit, la Gendarmerie tente avec plus ou moins de subtilité de passer sous silence l'étendue du système et de ses défaillances. Dérives dont elle a d'autant plus conscience qu'au même moment, elle s'attelle à les corriger...

Quelques jours après cette visite, le Commandant Beurir écrit à Jos Wijninckx pour fournir quelques compléments d'informations. Il lui communique les fameuses annexes L et M, en précisant à propos du fichier « Personnes » qu'il « est indispensable que la Gendarmerie connaisse, de ces personnes, leurs orientations politiques, sociales, économiques, etc... (point 1 g, annexe M) pour pouvoir cerner leur attitude dans certains événements de nature à influencer l'ordre public. C'est ce dernier point seulement qui intéresse la Gendarmerie. »¹⁰⁰ Or, paradoxalement, dans sa note aux unités du 19 septembre 1980 – également transmise à Jos Wijninckx –, le même Commandant Beurir avait

96. *Idem*, 53.

97. Texte de l'exposé du commandant du district de Nivelles, 1981 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 389).

98. GEORGES GRAMME, *Enquête parlementaire*, 170.

99. *Idem*.

100. Lettre DOMO-M-66 du Commandant Beurir au sénateur Wijninckx, 23 mars 1981 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 391).

rappelé que les différentes documentations ne pouvaient avoir trait aux opinions philosophiques, religieuses ou politiques des personnes.¹⁰¹ Tirailée entre les exigences de citoyens de plus en plus attachés à la protection de leur vie privée et la nécessité de collecter les renseignements indispensables pour anticiper les soubresauts de la société, la Gendarmerie en devient presque schizophrène. Reste que, en matière de maintien de l'ordre du moins, « Force doit rester à la Loi ». ¹⁰² Et qu'importent les moyens...

Certes, on peut objecter du fait que la période durant laquelle cette Commission d'enquête se déroule coïncide avec un moment où la Gendarmerie réinvente son système d'information. À la lecture du rapport, et en connaissant les règlements en vigueur, on pourrait avoir l'impression que la Gendarmerie répond aux questions de la Commission par rapport à ce que son système va devenir, et non par rapport à ce qu'il est. L'accent mis sur les données informatiques vient-il d'une volonté de minimiser l'importance des fichiers manuels? De même, le choix du district de Nivelles est-il orienté? Pourquoi ne pas choisir un district plus représentatif? Nous sommes ici à un moment où la nouvelle instruction n'est pas encore publiée – elle le sera en novembre de la même année. La définition de « subversif » est toujours censée être prise au sens large et la liste des groupements à surveiller n'est, *a priori*, pas encore arrêtée. Pour autant, la Gendarmerie met un point d'honneur à mettre l'accent sur l'avenir et les améliorations vers lesquelles elle veut, ou prétend vouloir tendre.

À l'occasion de la présentation des mesures de protection des données à caractère personnel introduites dans ses systèmes informatiques, le colonel Boone, s'était d'ailleurs adressé à la Commission en ces termes :

« Il est à noter que ces mesures sont prises en l'absence de toute disposition légale dans le domaine de la privacy. Cette loi sur la protection de la vie privée, la gendarmerie la souhaite. À plusieurs reprises déjà, elle l'a fait savoir. On pourrait s'étonner que pareille loi n'existe pas encore. La gendarmerie en tout cas le regrette ». ¹⁰³

Devant le législateur, le colonel Boone a beau jeu de mettre en avant ses lenteurs et ses atermoiements. Plus de dix ans seront encore nécessaires avant que ne soit votée la loi de 1992 sur la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Ce début des années 1990 coïncide avec de grands changements pour la Gendarmerie. En effet, elle est démilitarisée en 1991 et la loi sur la fonction de police entre en vigueur en 1992. Celle-ci vient confirmer en son article 39, la possibilité pour les services de police de « recueillir des informations, traiter des données à caractère personnel et tenir à jour une documentation relative notamment à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative ou judiciaire ». ¹⁰⁴ C'est au même moment que les fichiers en matière de police administrative commencent à être systématiquement informatisés. L'émergence des bases de données entraîne la disparition des fichiers papier dont la destruction avait parfois commencé dès les années 1980. ¹⁰⁵ En décembre 1998, l'accord « Octopus » réforme l'ensemble du système policier belge. Au même moment, le règlement A 91 est en voie d'être réformé. ¹⁰⁶ C'est également à ce moment que l'informatisation de l'information connaît un tournant majeur, avec la création de la Banque de données nationale générale (BNG). L'article 39 de

101. Note aux unités DOMO-M-150, 19 septembre 1980 (AGR, *Gendarmerie. EMG*, n° 391).

102. FRANÇOIS WELTER, « L'occupation et la gestion négociée de l'espace public : ou comment concilier revendications sociales et maintien de l'ordre », in *Dynamiques. Histoire sociale en revue*, n° 2, juin 2017 [en ligne] < 20170630_Gest_espace_public.pdf (carhop.be) > (consulté le 7 novembre 2023).

103. GRAMME GEORGES, *Enquête parlementaire*, 174.

104. Article 39, loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *Moniteur belge*, 22 décembre 1992, 27124-27148.

105. ELIE TEICHER, *Polices, protestataires et manifestations violentes*, 58 ; 423-425.

106. Note aux unités, DGO-3313, 28 septembre 1998 (AGR, *Police fédérale. DSEK*, n° 245).

la loi sur la fonction de police de 1992 est remplacé par une section relative à la gestion de l'information (articles 44/1 à 44/11), toujours d'application aujourd'hui et dans laquelle les notions de groupements et personnes à surveiller, par exemple, restent en vigueur à ce jour. Les dispositions en matière d'archivage des données ne sont, quant à elles, introduites qu'en 2014.¹⁰⁷ Même si elles semblent donner des garanties aux citoyens, elles se révèlent aujourd'hui très mal appliquées. À l'heure actuelle, plus de trois millions de personnes seraient enregistrées dans la BNG, pour une raison ou pour une autre et pour des faits remontant parfois à plusieurs dizaines d'années.¹⁰⁸ Comme un éternel recommencement...

VI. Conclusions

Bien que créée en 1830, la Gendarmerie belge est restée longtemps régie par des textes issus des périodes française et hollandaise. Ses missions changent peu durant ses presque 200 ans d'existence. Parmi ses raisons d'être, le maintien de l'ordre public occupe un rôle essentiel. Pour l'exercer de manière préventive, la Gendarmerie met en place un système de récolte et de gestion de l'information sans disposer d'un cadre clair. À l'aube des années 30, dans un contexte de montées des tensions politiques, il lui apparaît plus opportun que jamais de cerner les objectifs des ennemis potentiels de l'État. Doucement, et dans une période où les techniques en matière d'identification des personnes se généralisent, la notion de fichage individuel s'impose non sans porter la marque de ses propres obsessions, parmi lesquelles la « peur du rouge » se taille une place prépondérante.

La centralisation opérée durant la seconde occupation allemande va lui survivre. Les instructions éparses en matière de renseignement sont rassemblées en règlements, jalons indispensables sur lesquels reposent le système d'information. Constamment revus en fonction des éléments qui remontent du terrain, le fonctionnement du système repose finalement sur une poignée d'individus qui définissent seuls les besoins et méthodes en matière de renseignements. Pendant longtemps, administrateurs de la Sûreté de l'État et commandants de la Gendarmerie œuvrent main dans la main à la surveillance de ceux qu'ils considèrent comme une menace. Les législations successives des années 1950 et 1960, dont la Loi fondamentale sur la Gendarmerie de 1957, ne feront qu'entériner des situations existantes, laissant une large marge de manœuvre à la Gendarmerie. La centralisation se poursuit au milieu des années 1960, avec la création notamment d'une documentation photographique au niveau de l'État-major général. Enfin, à l'aube des années 1970, la Gendarmerie semble clairement assumer un fichage politique des citoyens jugés comme une menace à l'ordre public, quitte à malmenager des principes constitutionnels qu'elle est censée défendre.

Quelques années plus tard, à une époque où émergent les questionnements liés à la protection de la vie privée, les dirigeants du Corps se rendent compte qu'ils sont allés trop loin. Devant la multiplicité de tâches toujours plus grandes et le développement de nouvelles menaces, comme le terrorisme, les méthodes de travail qui prévalaient depuis des décennies doivent évoluer. En conséquence, le système est remanié. Les grandes nouveautés sont la limitation – au moins apparente –

107. Loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle, *Moniteur belge*, 28 mars 2014, 27465-27479. Il est intéressant de constater ici également une constante: déjà en 1979, une étude sur les systèmes automatisés des services de police pointait le fait que la limitation de la conservation des données dans les fichiers de la Gendarmerie, bien qu'initialement prévue dès l'analyse fonctionnelle, n'était toujours pas réalisée. Le rapport concluait à l'importance de la mettre en place. Cf. Étude sur les systèmes informatiques, 1979, 182 et 211 (AGR, *Gendarmerie. EMC*, n° 1499).

108. Pour de plus amples informations, voir les rapports de l'Organe de contrôle de l'Information policière; OLIVIER BAILLY, « BNG, la Base Non Gérée », en 5 parties, in *Médor*, 2021. [En ligne] <<https://medor.coop/hypersurveillance-belgique-surveillance-privacy/>> (consultés le 14 décembre 2023); ARTHUR SENTE, « Vie privée: la police priée de mettre de l'ordre dans sa "Banque de données nationale générale" », *Le Soir*, 31 mai 2021. [En ligne] < Vie privée: la police priée de mettre de l'ordre dans sa « Banque de données nationale générale » - Le Soir > (consulté le 14 décembre 2023).

et l'encadrement de la surveillance. Alors que la Gendarmerie disparaît, la collecte de renseignement reste au cœur des missions policières. Sans en avoir totalement conscience, la Police fédérale hérite largement des pratiques du Corps et d'une tradition profondément marquée par l'absence de normes claires. À l'ère du Big Data, la puissance de l'informatique fera le reste. À côté de la BNG vont apparaître d'innombrables bases de données devenues aujourd'hui tentaculaires au vu de la quantité d'informations qu'elles contiennent.

Nous nous sommes attardés ici sur l'histoire de la récolte et de la gestion de l'information policière en matière administrative, dans le cadre de la seule Gendarmerie. Ce panorama ne sera complet qu'en intégrant ces mêmes pratiques au sein de la Police judiciaire ou de la Sûreté de l'État, notamment. C'est l'ensemble du système de renseignement qui reste à creuser. Comment cette information circulait-elle entre les différents acteurs tant belges – Gendarmerie, Police générale du Royaume, Sûreté de l'État, Polices judiciaires ou

polices communales, etc. – qu'internationaux? Qu'en est-il de l'information strictement judiciaire? Comment ces systèmes fonctionnaient-ils, ou pas? Quels enjeux ou jeux de pouvoirs se sont cristallisés autour de l'information? Autant de questions qui restent largement à explorer.

Près de deux siècles après les prémices de la récolte et de la gestion de l'information policière en Belgique, force est de constater que le système mis en place reste opaque. Quasi chaque génération de policiers connaît sa grande réforme. Avec une étrange amnésie, toutes sont marquées de cette étonnante incapacité à tirer les leçons du passé. S'intéresser à ce champ d'étude relève de la recherche historique mais procède aussi d'une indéniable démarche citoyenne. Comprendre ce passé, c'est mieux entrevoir les enjeux éminemment actuels de cette gestion de l'information policière, dans un État de droit où il est plus qu'impératif de trouver l'équilibre le plus juste entre nécessités policières et droits fondamentaux des citoyens.

Arnaud Charon est historien et archiviste diplômé de l'ULB en 2013. Il est depuis 2014 assistant attaché au Service des Archives contemporaines aux Archives générales du Royaume. Depuis 2020, il est en charge de l'ouverture à la recherche des archives de la Gendarmerie et de la Police générale du Royaume, dans le cadre du projet de recherche BRAIN-be 2.0 NaPol-Intel (Nationalizing Police Intelligence in Belgium (1918-1961): Democratization Processes and Bureaucratic Knowledge Practices), financé par BELSPO.

Michaël Amara est docteur en Histoire contemporaine de l'ULB. Il dirige le Service des Archives contemporaines aux Archives générales du Royaume. Il est notamment également promoteur du projet BRAIN-be 2.0 NaPol-Intel (Nationalizing Police Intelligence in Belgium (1918-1961): Democratization Processes and Bureaucratic Knowledge Practices), financé par BELSPO.

