



**COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE
RENSEIGNEMENTS ET DE SÉCURITÉ**

Numéro de notice 2022.291

**Enquête de contrôle suite à une plainte de l'Exécutif des Musulmans de
Belgique contre des fuites présumées de la Sûreté de l'État « visant à
discréditer les musulmans et les mosquées »**

Rapport final – 9 juin 2023

Version déclassifiée

CONTENU

I.	Introduction.....	1
I.1.	Origine de l'enquête	1
I.2.	Contextualisation	2
I.2.1.	Le plaignant : l'Exécutif des Musulmans de Belgique.....	2
I.2.2.	L'Exécutif discrédité ?.....	2
I.2.3.	Une perception négative due à la fuite de rapports de la VSSE ?.....	3
I.2.4.	Un fait isolé ?.....	4
I.3.	Compétence du Comité permanent R et étendue de l'enquête	5
I.4.	Méthodologie de l'enquête	5
II.	Les dossiers.....	6
II.1.	Introduction	6
II.2.	Cas 1 : l'incident entre Liesbeth HOMANS, alors ministre des Affaires intérieures, et la VSSE au sujet de la mosquée Fatih à Beringen.....	7
II.3.	Cas 2 : les notes de la VSSE sur la mosquée Al Ihsaan à Louvain.....	8
II.4.	Cas 3 : les publications dans les médias concernant le rapport de la VSSE sur la Grande Mosquée de Bruxelles, citant le vice-président de l'Exécutif musulman	10
II.5.	Cas 4 : la note de la VSSE sur les liens présumés entre la commissaire du gouvernement Ihsane HAOUACH et les Frères musulmans.....	12
II.6.	Cas 5 : l'article sur le lien entre le président de l'Exécutif et « l'extrémisme dans le Limbourg »	12
III.	La politique de sécurité de la VSSE CONCERNANT LES renseignements diffusés par le service13	
III.1.	Base légale pour l'échange d'informations.....	13
III.1.1.	L'échange d'informations avec les autorités.....	13
III.1.2.	L'échange d'informations avec la presse.....	14
III.1.3.	Les mesures de sécurité	14
III.1.4.	Une procédure spécifique	14
III.1.5.	La diffusion d'informations en tant que mesure d'entrave ou de disruption	15
III.2.	Les instructions de sécurité de la VSSE.....	16
III.2.1.	Les instructions en vigueur au moment des affaires	16
III.2.2.	Les nouvelles instructions de sécurité de la VSSE	17
IV.	Les cas confrontés à la théorie.....	18
IV.1.	L'échange d'informations entre la VSSE et les acteurs régionaux.....	18
IV.2.	Qui sont les destinataires des notes de la VSSE ?.....	19
IV.3.	Une mesure d'entrave ?.....	21
IV.4.	Réaction au fuites de la VSSE ?	21

IV.5.	Des briefings de sécurité ?	22
IV.6.	Suivi des recommandations du Comité permanent R	23
V.	Conclusions et recommandations	23
V.1.	Conclusions	23
V.2.	Recommandations	24

Le présent rapport est une version déclassifiée du rapport d'enquête final classifié SECRET (Loi du 11.12.1998). Certains passages du rapport, classifiés SECRET ou limités en diffusion restreinte, ont été supprimés. Conformément à l'article 3 de l'Arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (M.B. 31 mars 2000), seule l'autorité d'origine – ici la Sûreté de l'Etat – peut procéder à une modification du degré de classification ou à une déclassification.

I. INTRODUCTION

I.1. ORIGINE DE L'ENQUÊTE

Le 14 février 2022, l'Exécutif des Musulmans de Belgique (ci-après, l'Exécutif musulman ou EMB) a déposé auprès du Comité permanent R une « *formele, schriftelijke klacht neergelegd aangaande de werking, het optreden, het handelen of het nalaten te handelen van de Veiligheid van de Staat* ». ¹ Dans sa lettre, l'Exécutif musulman indique que « *de laatste jaren rapporten en nota's van de Staatsveiligheid vaak als middel worden ingezet om moslims en moskeeën in diskrediet te brengen* », et plainte est déposée « *over de werking van de Staatsveiligheid, meer bepaald met betrekking tot het systematisch lekken van rapporten en het verlenen van inzage in rapporten aan journalisten, terwijl de personen die onderwerp uitmaken van deze rapporten deze mogelijkheid niet hebben* ». ²

Les notes divulguées créeraient une image négative et stigmatisante (permanente) de l'islam et des musulmans en Flandre. Cette fuite systématique vers les médias, selon l'Exécutif musulman, constitue une atteinte à la vie privée des personnes qui font l'objet de ces rapports (article 22 de la Constitution et article 8 de la CEDH). Cinq exemples ont été avancés ³ et de nombreuses questions ont été posées.

Le 4 mars 2022, le Comité permanent R a informé la Présidente de la Chambre des représentants de l'ouverture d'une enquête de contrôle sur la base de cette plainte. Le plaignant et la Présidente de la Chambre ont tous deux été informés qu'en raison d'autres priorités, cette enquête ne pourrait démarrer qu'à l'automne 2022.

¹ « *plainte formelle et écrite concernant le fonctionnement, l'intervention, les actes ou les omissions de la Sûreté de l'État* » (traduction libre). Lettre de maître VERBIST, avocat de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, datée du 14 février 2022, concernant la '*klacht inzake het lekken van documenten van de Veiligheid van de Staat aangaande de moslimgemeenschap*' (« *plainte relative à la fuite de documents de la Sûreté de l'État à propos de la communauté musulmane* » (traduction libre)).

² « *ces dernières années, des rapports et notes de la Sûreté de l'État sont souvent utilisés comme moyen pour discréditer les musulmans et les mosquées* » ; « *concernant le fonctionnement de la Sûreté de l'État, plus particulièrement la fuite systématique de rapports et l'accès de journalistes aux rapports, alors que les personnes qui font l'objet de ces rapports n'ont pas cette possibilité* » (traductions libres).

³ Notamment la fuite de la note de la VSSE sur les liens possibles entre Ihsane HAOUACH et les Frères musulmans, qui a déjà fait l'objet d'une enquête du Comité permanent R (« *Enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté de l'État a assuré le suivi de la commissaire du gouvernement Ihsane HAOUACH* », voir : www.comiteri.be).

Le 22 mars 2022, l'avocat de l'EMB a envoyé une demande similaire (« *betreffende het lekken van rapporten inzake de moslimgemeenschap en een openbaarheidsaanvraag* »)⁴ à la VSSE. La VSSE a formulé une réponse circonstanciée le 12 avril 2022. Le Comité en a reçu copie le 15 avril 2022.

I.2. CONTEXTUALISATION

I.2.1. Le plaignant : l'Exécutif des Musulmans de Belgique⁵

Le culte islamique a été reconnu en Belgique par la loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées du temporel du culte islamique. À l'instar des autres cultes reconnus, le culte islamique doit disposer d'un organe représentatif. C'est le Centre islamique et culturel de Belgique, situé dans le parc du Cinquantenaire à Bruxelles, qui joue ce rôle dès 1978. En 1990, un « Conseil provisoire des Sages pour l'organisation du culte islamique en Belgique » est ensuite désigné comme interlocuteur de l'État. Un Exécutif provisoire, constitué en 1993, reprend les prérogatives du Conseil provisoire des Sages. Par la suite, l'Exécutif des Musulmans de Belgique est mis en place en 1998 et reconnu par l'arrêté royal du 3 mai 1999, au terme d'un processus d'élection ouvert à tous les citoyens de confession musulmane résidant en Belgique. Des élections sont organisées en 2005 pour renouveler la composition de l'EMB. Le processus d'élections générales est remplacé en 2014 par un système de représentativité des communautés islamiques organisées autour des mosquées.

Sur son site web, l'EMB a annoncé les renouvellements et les élections anticipées de l'Organe représentatif du culte musulman en Belgique (ORCMB) au début du mois de juin 2022. À la fin du mois de septembre 2022 cependant, le ministre de la Justice a décidé de retirer la reconnaissance de l'EMB (*infra*).

I.2.2. L'Exécutif discrédité ?

L'Exécutif musulman a été mis en cause à plusieurs reprises ces derniers temps.

En décembre 2020, le vice-président Salah ECHALLAOUI démissionnait après sa mise en cause dans un rapport de la VSSE l'accusant d'espionnage.⁶ L'intéressé a remis son mandat « *sans reconnaître ces allégations sans fondement* » et a poursuivi le ministre de la Justice en mai 2021.

Fin septembre 2021, trois membres de l'Exécutif musulman ont saisi le tribunal de l'entreprise pour désigner un administrateur provisoire. Ils avaient déjà adressé une mise en demeure à Mehmet ÜSTUN, le président de l'EMB, au printemps de la même année.

⁴ « *concernant des fuites de rapports sur la communauté musulmane et une demande de transparence* » (traduction libre).

⁵ Texte extrait de <https://www.embnet.be/fr/historique> (page consultée le 31 mai 2022).

⁶ P. HEYMANS, www.vrt.be, 16 décembre 2020 ('Ondervoorzitter Moslimexecutieve stapt op na beschuldigingen van spionage').

En octobre 2021, ce même président s'est trouvé dans la tourmente lorsque la VSSE dénonçait le rôle clé joué par la mosquée Sultan Ahmet de Heusden-Zolder dans la propagation d'idées extrémistes. L'EMB a répondu par un communiqué de presse.⁷

En février 2022, le ministre de la Justice a entamé la procédure de retrait de la reconnaissance de l'Exécutif musulman.⁸ Selon le ministre, l'organisation n'était pas représentative de tous les musulmans du pays, n'était pas transparente et n'était pas professionnelle, constats pour lesquels elle a mise en demeure en juillet et en octobre 2021.⁹ L'Exécutif ne se reconnaît pas dans le portrait très négatif qui a été fait de lui. Le Comité permanent R a reçu la plainte susmentionnée à peu près au même moment.

Dans l'intervalle, début septembre 2022, le tribunal de première instance de Bruxelles a rendu son verdict en faveur de Salah ECHALLAOUI.¹⁰ Le ministre a annoncé qu'il ferait appel de la décision.

Le 5 octobre 2022 était publié au Moniteur belge l'arrêté royal du 29 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique. Le ministre de la Justice estimait en effet qu'il était question « *de sérieux manquements et de graves dysfonctionnements* » dans le chef de l'Exécutif et que « *ces constatations sont de nature à justifier le retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique comme organe représentatif opérationnel du culte islamique* ». ¹¹ Le ministre de la Justice a été accusé par plusieurs organisations internationales des droits humains de violation persistante de la Constitution belge.¹² Cinq membres de l'EMB et une association à but non lucratif ont saisi le Conseil d'État pour demander la suspension de l'AR « pour des raisons d'extrême urgence ». Dans son arrêt du 2 mars 2023, le Conseil d'État a rejeté la requête en suspension introduite concernant l'AR.¹³

I.2.3. Une perception négative due à la fuite de rapports de la VSSE ?

Le plaignant a affirmé que ces dernières années, des rapports et notes de la Sûreté de l'État sont souvent utilisés pour discréditer les musulmans et les mosquées, sans tenir compte de l'image négative et stigmatisante (permanente) qu'ils créent de l'islam et des musulmans en Flandre.

⁷ <https://www.embnet.be/fr/le-president-de-lemb-conteste-fermement-les-accusations-formulees-son-encontre>

<https://www.rtf.be/article/la-mosquee-d-heusden-zolder-reliee-a-l-extremisme-selon-la-surete-de-l-etat-le-president-de-l-emb-refute-ces-accusations-10855020>.

⁸ Voir aussi la question n°1050 du député Emmanuel Burton du 18 février 2022 au ministre de la Justice sur « le financement de l'Exécutif des Musulmans » (QRVA 55 081, Chambre 2021-22, 28 mars 2022).

⁹ P. HEYMANS, www.vrt.be/vrtnieuws, 18 février 2022 ('Minister van Quickenborne trekt erkenning Moslimexecutieve in, Executieve noemt beslissing 'onaanvaardbaar').

¹⁰ Le tribunal a estimé que les actions et les déclarations du ministre de la Justice constituaient une « *ingérence injustifiée et disproportionnée dans la liberté de religion et d'association* ». In X., www.bladna.nl, 9 septembre 2022 ('Belgische staat veroordeeld voor gedwongen ontslag Salah Echallaoui').

¹¹ Rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 29 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *M.B.*, 5 octobre 2022.

¹² Communiqué de presse EMB, www.embnet.be, 8 septembre 2022.

¹³ Conseil d'État, arrêt n°255.934 du 2 mars 2023 (www.raadvst-consetat.be).

Plusieurs exemples ont été cités :

- L'incident entre Liesbeth HOMANS, alors ministre des Affaires intérieures, et la VSSE au sujet de la mosquée Fatih à Beringen ;
- Les notes de la VSSE sur la mosquée Al Ihsaan à Louvain ;
- Les publications dans les médias concernant le rapport de la VSSE sur la Grande Mosquée de Bruxelles, mentionnant le vice-président de l'Exécutif musulman ;
- La fuite de la note de la VSSE sur les liens présumés entre l'ancienne commissaire du gouvernement Ihsane HAOUACH et les Frères musulmans ;
- L'article sur le lien entre le président de l'Exécutif et « l'extrémisme dans le Limbourg ».

Le plaignant dénonce qu'il est évident que les fuites systématiques dans les médias portent atteinte à la vie privée des personnes qui font l'objet de ces rapports.¹⁴ Il est allégué que la VSSE ne respecte pas les garanties légales relatives à la légalité, à la légitimité et à la proportionnalité et qu'elle manque à ses obligations légales – en agissant de manière imprudente, provoquant la fuite de ses rapports dans les médias. L'EMB estime en outre qu'il est clair que de telles fuites systémiques nuisent aux intérêts du pays et affectent la crédibilité de la VSSE.

Ce discours a été repris dans une carte blanche de Mehmet ÜSTÜN : « *Sur la base de rapports de la Sûreté de l'État ayant fait l'objet de fuites, l'EMB et son président ont été mis au courant de la menace de l'État. Les médias ont suivi ce mouvement sans le critiquer et il n'y avait pas de place pour une véritable critique. Quelques jours après que l'EMB, par l'intermédiaire de son avocat, ait déposé une plainte auprès du Comité de surveillance des services de renseignement et de sécurité pour avoir divulgué des rapports confidentiels (dont le contenu n'était pas du tout aussi incriminant qu'il n'y paraissait), le ministre a annoncé qu'il retirait la reconnaissance de l'EMB* ». ¹⁵

1.2.4. Un fait isolé ?

Des plaintes concernant d'éventuelles fuites de notes de la VSSE ont déjà été portées à l'attention du Comité par le passé. Tant le service lui-même (fuites sur un malaise interne) qu'un individu (Soetkin COLLIER, une participante au concours Eurovision qui avait été fichée pour ses accointances néonazies) et qu'une autre communauté religieuse (la Scientologie) avaient alors fait l'objet d'une enquête.

En 2001¹⁶, le Comité permanent R s'était inquiété de la multiplication d'articles sur la Sûreté de l'État dans la presse. Ces articles faisaient état de présumés dysfonctionnements des services ou révélaient des enquêtes en cours, émanant de prétendues sources internes. Le Comité permanent R avait envisagé de lancer une enquête auprès de la Sûreté de l'État sur l'origine, les circonstances et le contexte de cette divulgation d'informations.

En 2003, le Comité avait été invité à procéder à une enquête de contrôle sur la manière dont la VSSE avait communiqué les informations aux instances officielles et l'origine des fuites

¹⁴ Il est fait ici référence à l'article 22 de la Constitution et à l'article 8 de la CEDH.

¹⁵ Carte blanche de Monsieur Mehmet Üstün, Président de l'EMB, 30 janvier 2023, www.embnet.be.

¹⁶ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2001*, 190 et suivantes.

dans la presse, ainsi qu'à examiner une plainte de Soetkin COLLIER concernant tant le contenu que la manière dont ces informations avaient été diffusées.¹⁷

En 2013, le Comité avait enquêté sur les fuites de notes de la VSSE concernant l'Église de Scientologie. Dans ce dossier, le plaignant estimait que les fuites dans la presse ne coïncidaient pas par hasard avec le moment où l'affaire pénale contre l'Église de Scientologie devait être entendue devant la chambre du conseil. L'intention aurait été de nuire à cette église, ou du moins de ternir son image.¹⁸

Plus tard, en juillet 2021, il avait été rapporté que le parquet de Bruxelles avait ouvert une enquête à l'encontre de l'ancien collaborateur de la VSSE Nicolas ULLENS DE SCHOOTEN pour violation du secret professionnel.¹⁹

Tout récemment enfin, une enquête a été finalisée concernant le suivi d'un commissaire du gouvernement par la VSSE, d'une part, et une note classifiée du service de renseignement divulguée dans la presse, d'autre part.²⁰ Cette enquête couvrait notamment le traitement des informations classifiées par des services publics tiers.

Le Comité revient *infra* sur les recommandations formulées dans les enquêtes susmentionnées.

I.3. COMPÉTENCE DU COMITÉ PERMANENT R ET ÉTENDUE DE L'ENQUÊTE

Le Comité n'est compétent que pour les actions des services de renseignement et de sécurité belges, et limite dès lors son enquête de contrôle à la Sûreté de l'État. La manière dont les destinataires (les autorités à tous les niveaux) traitent les informations classifiées ou dont la presse obtient/utilise ces informations n'est pas l'objet de l'enquête. Les responsabilités à cet égard incombent à l'Autorité nationale de sécurité (ANS) et/ou aux officiers de sécurité concernés.

Limitée à la VSSE, la présente enquête de contrôle se concentre en outre sur les cinq dossiers épinglés par l'EMB dans sa plainte. Il s'agit ici de s'intéresser à la stratégie de communication de la VSSE dans ces dossiers et à la gestion des fuites par le service de renseignement. Ainsi, l'enquête du Comité permanent R ne vise pas à examiner le contenu et la gestion par la VSSE de chacun des dossiers. À cet égard, le Comité s'est limité à constater que la VSSE a agi et a produit des notes dans le cadre de ses missions légales, conformément à la L.R&S et à la procédure spécifique de reconnaissance des communautés religieuses locales (voir *infra* III.1.4.).

I.4. MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

¹⁷ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2003*, 135 et suivantes (« L'enquête de contrôle et la plainte concernant Madame Soetkin Collier »).

¹⁸ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2013*, 25-31 (« II.2. Notes secrètes sur l'Église de scientologie dans la presse ») et 60-61 (« II.11.8. Une plainte de l'Église de scientologie contre la Sûreté de l'État »).

¹⁹ X., *Knack*, 14 janvier 2021 ('Huiszoeking bij ex-inlichtingenofficier Staatsveiligheid'). Dans le même article, le parquet confirmait qu'un juge d'instruction avait été désigné sur la base d'une plainte déposée par la VSSE.

²⁰ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, 56-61 (« I.11. Le suivi d'un commissaire du gouvernement par la VSSE »).

Le 23 septembre 2022, le Comité permanent R a envoyé à la VSSE une lettre contenant une première série de questions.

Une note avec les premières réponses de la VSSE à ces questions initiales a été reçue par le Comité permanent R le 23 novembre 2022. Cette note comprenait entre autres une énumération des documents préparés par la VSSE dans le cadre des cas cités dans la plainte initiale du conseil de l'EMB. Une synthèse circonstanciée a été transmise avec des informations sur la manière dont les notes pertinentes pour cette enquête avaient été diffusées par le service (aux destinataires corrects), le contenu (marginalelement contrôlé), mais aussi avec le degré correct de classification et quelques commentaires.

Après analyse des réponses de la VSSE et des recherches complémentaires dans la base de données du service, un certain nombre de documents supplémentaires ont été demandés par le Comité permanent R. Le Comité permanent R a reçu ces documents le 16 décembre 2022.

Après analyse de ces documents, des questions supplémentaires ont été adressées à la VSSE les 6 et 17 janvier 2023 et les réponses ont été reçues, respectivement, les 13 février et 15 mars 2023.

Le Comité permanent R s'est également appuyé, dans le cadre de cette enquête, sur des informations de sources ouvertes provenant des médias et de questions et réponses parlementaires.

Il convient de préciser que, excepté la consultation de la banque de données interne du service, le Comité n'a pas mené de devoirs d'enquête au sein de la VSSE. Aussi, comme évoqué *supra* (I.3.), le Comité permanent R n'a pas la compétence d'effectuer des vérifications du côté des partenaires de la VSSE et des destinataires des notes.

Le projet de rapport final a été soumis à la VSSE pour commentaires et demande de déclassification partielle le 26 avril 2023. Les remarques jugées nécessaires et utiles ont été prises en compte dans la version finale du rapport.²¹

II. LES DOSSIERS

II.1. INTRODUCTION

La plainte de l'EMB, formulée par l'intermédiaire de son avocat, allègue que les rapports et les notes de la VSSE ont été utilisés ces dernières années pour discréditer les musulmans et les mosquées. Selon le plaignant, le contenu de ces rapports « fuiterait » délibérément dans les médias en vue de créer une image stigmatisante permanente de l'islam et des musulmans en Flandre.

Selon la plainte, ces pratiques sont contraires aux articles 36 § 1^{er}²² et 43 L.R&S.²³ Le plaignant affirme en outre que ces « fuites » constituent une violation de l'article 22 de la Constitution ainsi que de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (protection de la vie privée). En citant ces articles, le plaignant suggère que la responsabilité

²¹ Lettre de la VSSE au Comité permanent R du 26 mai 2023.

²² « Sans préjudice de l'article 19, tout agent et toute personne qui, à quelque titre que ce soit, apporte son concours à l'application de la présente loi est dépositaire des secrets qui lui sont confiés dans l'exercice de sa mission ou de sa coopération » (art. 36, § 1^{er} L.R&S).

²³ « Sans préjudice de l'article 458 du Code pénal et des articles 48 et 51 de la loi Contrôle : 1° est puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cent euros, l'agent ou la personne visés à l'article 36 qui aura révélé les secrets en violation de cet article [...] » (art. 43 L.R&S).

de ces « fuites » dans les médias devrait être attribuée à la VSSE (à ses collaborateurs). La VSSE est accusée par le plaignant de permettre aux journalistes d'accéder à ces rapports. Selon le plaignant, la VSSE se rendrait ainsi coupable d'une ingérence non autorisée dans la vie privée d'individus (en l'occurrence les membres de l'Exécutif musulman).

Cinq cas spécifiques sont cités par le plaignant comme exemples de cette ingérence injustifiée.

II.2. CAS 1 : L'INCIDENT ENTRE LIESBETH HOMANS, ALORS MINISTRE DES AFFAIRES INTÉRIEURES, ET LA VSSE AU SUJET DE LA MOSQUÉE FATIH À BERINGEN

Début avril 2017, une controverse est apparue dans la presse (néerlandophone) autour de la décision de la ministre flamande des Affaires intérieures Liesbeth HOMANS de retirer la reconnaissance de la mosquée Fatih à Beringen. La ministre a expliqué que sa décision était basée sur des informations reçues de la VSSE, qui indiquaient des éléments contraires aux conditions de reconnaissance des communautés religieuses locales. La ministre a motivé sa décision par des soupçons selon lesquels la mosquée Fatih, qui fait partie du réseau de la DIYANET, pourrait être impliquée dans des activités d'espionnage au service de l'AKP, le parti au pouvoir en Turquie.

Les deux notes de la VSSE sur lesquelles la ministre dit s'être appuyée ont été publiées intégralement par *De Standaard* le 7 avril 2017.²⁴

Le 10 avril 2017, la ministre HOMANS a été interrogée à ce sujet par des députés de différents groupes politiques lors d'une séance de la Commission des Affaires administratives, des Affaires intérieures, de l'Intégration et de la Politique des villes du Parlement flamand. Les réponses fournies à cette occasion ont été révélatrices.²⁵ La ministre a notamment présenté une chronologie des faits concernant la (non-)reconnaissance de la mosquée Fatih. Cette chronologie se lit comme suit :

- Le 13 décembre 2016, elle a adressé une lettre au ministre de la Justice GEENS pour lui demander si la Présidence des affaires religieuses turque avait ordonné à son personnel en Belgique, ainsi qu'aux 65 mosquées de Belgique affiliées à la DIYANET, de recueillir des informations sur des personnes et des organisations pouvant être liées au mouvement Gülen. En l'absence de réponse, la même question a été posée à nouveau le 16 décembre 2016.
- Le 11 janvier 2017, la ministre HOMANS a reçu un rapport « général » (ndlr : de la VSSE) sur la DIYANET.
- Le 7 février 2017, la ministre HOMANS a adressé une autre lettre au ministre de la Justice GEENS demandant des rapports individualisés par communauté religieuse (mosquée) liée à la DIYANET. Aucune réponse n'a été reçue.
- La question du 7 février a été posée une nouvelle fois le 3 avril 2017. Le même jour, la cellule stratégique du ministre GEENS a remis à la ministre HOMANS une note de la VSSE sur les « *possibles activités d'espionnage de la Diyanet en Belgique* ». D'après la ministre HOMANS, la mosquée Fatih est la seule à être citée nommément dans ce document.

²⁴ https://m.standaard.be/cnt/dmf20170407_02822461.

²⁵ <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissievergaderingen/1128626/verslag/1128709>.

La ministre HOMANS a déclaré lors de la réunion de cette commission ce qui suit : « *Hoe zijn die rapporten bij het parlement terechtgekomen? Er was inderdaad die Terzake-uitzending van 6 april²⁶. Dan is er een communicatie of een mail geweest van de Staatsveiligheid (...) Voor alle duidelijkheid: ik heb niet geciteerd uit die rapporten, niet in Terzake en ook niet in de persmededeling die ik op 7 april heb uitgestuurd (...) De parlamentsvoorzitter was door verschillende parlamentsleden (...) gevat met de vraag om die rapporten te bezorgen (...) Aangezien men mij vanuit het parlement vroeg die twee rapporten te bezorgen, hebben wij die overgemaakt. Ze zijn door de commissiesecretaris rondgestuurd naar de parlamentsleden met de duidelijke boodschap 'vertrouwelijk en niet voor verdere verspreiding' (...) ik ben echt niet zo dom om die rapporten zelf aan de media te lekken. Ik weet niet wie die rapporten heeft gelekt* ». ²⁷

Cette réponse de la ministre laisse entendre qu'elle a fait distribuer les deux rapports qu'elle a reçus de la VSSE sur la DIYANET aux députés membres de la Commission des Affaires intérieures du Parlement flamand. La VSSE a informé le Comité permanent R que la ministre HOMANS n'avait pas contacté le service pour demander l'autorisation préalable de partager ces notes.

Il ressort de l'enquête du Comité que le 11 janvier 2017, la VSSE a adressé une note au sujet de « *la DIYANET et son influence sur la diaspora turque en Belgique* » à la ministre flamande HOMANS (et aussi, pour information, au ministre (fédéral) de la Justice GEENS, au ministre de l'Intérieur JAMBON et au Premier ministre MICHEL).

Le 3 avril 2017, la VSSE a rédigé une note sur le thème des « *possibles activités d'espionnage de la Diyanet en Belgique* », qu'elle a envoyée au ministre (fédéral) de l'Intérieur JAMBON, et pour information au ministre de la Justice GEENS et au Premier ministre MICHEL. Selon la ministre HOMANS, cette note lui a été remise le 3 avril par la cellule stratégique du ministre de la Justice.

La mosquée Fatih est mentionnée à deux reprises dans le document, systématiquement en relation avec le rôle de l'ancien imam de la mosquée au sein de la DIYANET et de l'ambassade de Turquie.

II.3 CAS 2 : LES NOTES DE LA VSSE SUR LA MOSQUÉE AL IHSAAAN À LOUVAIN

Fin septembre 2019, des articles sont parus dans la presse concernant l'intention de la ministre flamande des Affaires intérieures et de l'Intégration HOMANS de retirer la reconnaissance de la mosquée Al Ihsaan à Louvain. En juin 2019, la ministre avait adressé une lettre à la ville de Louvain pour annoncer qu'elle allait entamer une procédure pour révoquer la reconnaissance de cette mosquée. Elle précisait que sa décision était fondée sur des

²⁶ Zie <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/04/07/HOMANS---dat-de-staatsveiligheid-het-rapport-dan-openbaar-maakt>. In deze uitzending roept minister HOMANS de VSSE op om zijn rapport over de Faith-moskee openbaar te maken.

²⁷ « *Comment ces rapports sont-ils parvenus au Parlement ? Il y a effectivement eu cette émission Terzake du 6 avril. Puis il y a eu une communication ou un courriel de la Sûreté de l'État (...) Pour être claire : je n'ai pas cité ces rapports, ni dans Terzake ni dans le communiqué de presse que j'ai envoyé le 7 avril (...) Le Président du parlement avait été interpellé par plusieurs députés (...) pour fournir ces rapports (...) Puisque le parlement m'a demandé de fournir ces deux rapports, nous les avons transmis. Ils ont été distribués par le secrétaire de la commission aux députés avec le message clair « confidentiel, ne pas divulguer » (...) Je ne suis pas stupide au point d'alerter moi-même les médias. J'ignore qui est à l'origine de la fuite* » (traduction libre).

informations confidentielles reçues de la VSSE. Le 25 septembre 2019, la ministre a déclaré au Parlement flamand qu'elle avait demandé à la VSSE une note complémentaire sur la mosquée, mais qu'elle ne l'avait reçue que le 18 septembre, alors que la note était déjà datée du 23 août. Le premier rapport de la VSSE sur la mosquée a été reçu par la ministre en mai 2019.²⁸

Selon la ministre, les informations confidentielles de la VSSE concerneraient des déclarations radicales d'un imam auxiliaire de la mosquée et d'un traducteur aux opinions salafistes qui faisait partie du conseil d'administration de la mosquée.

Le ministre de la Justice GEENS a déclaré au Parlement fédéral le 18 septembre 2019, en réponse à une question d'un représentant, que la VSSE « *ne considérait globalement pas la mosquée Al Ihsaan comme étant extrémiste* ». ²⁹ Si dans sa note originale, la VSSE remettait en question les activités d'enseignement de l'imam auxiliaire de la mosquée, elle indiquait dans sa note ultérieure que cet imam auxiliaire n'était plus actif au sein de la mosquée Al Ihsaan depuis février 2019.

Dans le cadre de la présente enquête, la VSSE a informé le Comité permanent R que le service avait bien envoyé une note le 16 mai 2019 avec comme destinataires le Service des Cultes et de la Laïcité du SPF Justice et le ministre de la Justice, et ce, dans le cadre de la procédure décrite dans la circulaire ministérielle commune du 20 juillet 2017 relative à la reconnaissance des communautés religieuses locales. Dans le cadre de cette procédure, il incombe au le Service des Cultes et de la Laïcité de partager les données pertinentes avec les Régions, qui sont responsables de la reconnaissance des communautés religieuses.

Une vérification dans la base de données de la VSSE révèle que le service a effectivement adressé une note au Service des Cultes et de la Laïcité de la Direction générale Législation, Libertés et Droits fondamentaux du SPF Justice le 16 mai 2019, mettant à jour son évaluation en ce qui concerne les communautés religieuses islamiques locales reconnues. Cette évaluation, produite chaque année, a également été communiquée au ministre de la Justice pour information.

La VSSE a envoyé une note complémentaire au Service des Cultes et de la Laïcité le 23 août 2019. Cette communication est intervenue suite aux révélations médiatiques sur la mosquée Al Ihsaan, selon la VSSE. La note en question apportait des éclaircissements sur la personne responsable de l'influence salafiste au sein de la mosquée. L'imam auxiliaire dont le nom est cité dans la note agissait au sein de la mosquée en tant que traducteur du prêche du vendredi. En raison de la controverse susmentionnée autour de la traduction d'un des prêches, cet imam auxiliaire avait cessé ses activités au sein de la mosquée au début de l'année 2018. Il avait repris ses conférences et ses cours au sein de la mosquée en décembre 2018, pour à nouveau les interrompre en février 2019.

Il est important de relever que la première note commence par un passage dans lequel la VSSE indique au(x) destinataire(s) de la note que les informations fournies peuvent être partagées avec les Régions pour un usage administratif interne, mais ne doivent pas être communiquées en dehors de ce contexte sans autorisation préalable.

Une vérification de la base de données de la VSSE révèle que le service a adressé six autres notes aux autorités au sujet de la mosquée Al Ihsaan au cours de la période allant d'août à octobre 2019. Ces six notes n'ont toutefois pas été mentionnées par la VSSE dans sa réponse aux questions du Comité permanent R. Les 29 et 31 juillet 2019, respectivement, la VSSE a

²⁸ <https://www.hln.be/leuven/minister-HOMANS-bevestig-dit-vertrouwelijke-info-over-al-ihsaan-moskee-van-staatsveiligheid-kwam-en-geeft-de-dienst-meteen-veeg-uit-de-pan~ab1d48df/>.

²⁹ <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/55/ic012.pdf>.

envoyé deux notes à l'OCAM, d'une part, et au ministre de la Justice, d'autre part, dont le contenu est identique. Le 22 août 2019, la VSSE a envoyé deux autres notes au contenu identique au ministre de la Justice et à l'OCAM, ainsi qu'à la DJSOC Terro de la Police fédérale. Ces notes contenaient des informations supplémentaires sur la nature exacte des influences salafistes au sein de la mosquée Al Ihsaan. Le 23 août 2019, la VSSE a adressé une note à l'Inspection générale de l'Inspection flamande de l'enseignement. Le 11 octobre 2019, la VSSE – à la demande du ministre de la Justice – a rédigé une note résumant les communications du service avec les autorités au sujet de la mosquée Al Ihsaan en août et en septembre.

Il ressort également de cette note que la VSSE elle-même considère que la communication de renseignements concernant l'évaluation des mosquées et les éventuelles situations problématiques au sein des communautés locales est loin d'être satisfaisante et difficile à suivre et à gérer. Le même passage révèle également que l'EMB aurait été informé (ndlr : par le Service des Cultes et de la Laïcité du SPF Justice ou par la cellule stratégique du ministre ?) des informations de la VSSE concernant la mosquée Al Ihsaan, et que l'Exécutif serait alors « intervenu ».

D'après la presse, la ministre flamande HOMANS est à l'origine de la divulgation des informations de la VSSE. Bien que non classifiées, ces informations faisaient l'objet d'une « diffusion restreinte ». De plus, la note dans laquelle ces informations ont été communiquées au Service des Cultes et de la Laïcité contient la clause selon laquelle ces informations ne peuvent être communiquées aux Régions que pour un usage interne et administratif, et non dans aucun autre contexte.

Concernant la critique de la ministre HOMANS selon laquelle elle n'a reçu les renseignements supplémentaires sur la mosquée Al Ihsaan que le 18 septembre 2019, la VSSE ne peut être tenue responsable. Le service a partagé cette information avec le Service des Cultes et de la Laïcité le 23 août. C'est ce dernier service qui, selon la procédure à suivre, doit partager ces informations avec les Régions.

II.4. CAS 3 : LES PUBLICATIONS DANS LES MÉDIAS CONCERNANT LE RAPPORT DE LA VSSE SUR LA GRANDE MOSQUÉE DE BRUXELLES, CITANT LE VICE-PRÉSIDENT DE L'EXÉCUTIF MUSULMAN

Début décembre 2020, des articles de presse ont rapporté que le ministre de la Justice VAN QUICKENBORNE avait donné un avis négatif concernant la demande de reconnaissance de la nouvelle administration de la Grande Mosquée (nom officiel : Centre Islamique et Culturel de Belgique (CICB)), située dans le Parc du Cinquantenaire à Bruxelles. Cette nouvelle administration était représentée par l'asbl Association de Gestion de la Grande Mosquée de Bruxelles (AGMB) et dirigée par Salah ECHALLAOUI, alors également vice-président de l'EMB.

La gestion de la Grande Mosquée a été confiée à l'EMB en avril 2019, après que la commission d'enquête parlementaire, mise en place après les attentats du 22 mars 2016, ait constaté que l'administration précédente était sous la trop grande influence de l'Arabie saoudite, promouvant les enseignements salafistes.

Selon la presse, l'avis négatif du ministre reposait sur des renseignements de la VSSE selon lesquels trois collaborateurs de l'AGMB, dont un directeur, seraient des agents des services de renseignement marocains. La VSSE aurait également signalé que l'un des trois agents de renseignement mentionnés ferait également partie du conseil d'administration de l'EMB.

Le 15 décembre 2020, ECHALLAOUI a annoncé sa démission de la vice-présidence de l'EMB par le biais d'un article dans *La Libre Belgique*.³⁰ Il démentait ce faisant les allégations du ministre de la Justice, fondées sur des renseignements fournis par la VSSE, selon lesquelles il aurait été influencé par l'étranger.

Début septembre 2022, la presse a rapporté que le tribunal de première instance de Bruxelles, dans un verdict rendu le 1^{er} septembre, condamnait l'État belge pour ingérence injustifiée.³¹ Ce verdict a été rendu à la suite d'un procès intenté par Salah ECHALLAOUI. Dans son jugement, le tribunal a souligné que les renseignements fournis par la VSSE pouvaient, en l'absence de données précises sur leur source ou leur origine, être assimilés à une information qui n'avait pas de valeur probante en soi. Il convenait dès lors de les utiliser avec une prudence toute particulière.

En ce qui concerne l'avis négatif du ministre et la démission d'ECHALLAOUI qui en a résulté, le tribunal a estimé qu'il s'agissait d'une atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté de religion et d'association, qui équivalait en réalité à une entrave à l'exercice de ces droits fondamentaux. Le tribunal a par ailleurs jugé que la requête d'ECHALLAOUI visant à engager la responsabilité de la VSSE était prématurée. Rien n'indiquait en effet que l'intéressé avait fait appel au Comité permanent R, et il n'appartient pas au tribunal de se substituer à lui.³²

L'enquête du Comité permanent R révèle que le 14 octobre 2020, la VSSE a adressé une note au Service des Cultes et de la Laïcité du SPF Justice, également envoyée au ministre de la Justice pour information. Dans cette note, la VSSE formule un avis négatif concernant la reconnaissance de l'Association de Gestion de la Grande Mosquée de Bruxelles (AGMB). Cet avis négatif était formulé sur la base d'éléments indiquant un espionnage étranger et une ingérence dans le fonctionnement de la Grande Mosquée de Bruxelles (GMB).

La VSSE a également rédigé quatre notes supplémentaires à la mi-octobre 2020 pour informer d'autres autorités de son avis négatif : une note, secrète, adressée au chef de cabinet de S.M. le Roi, au Premier ministre, au ministre de la Justice, au ministre des Affaires étrangères, au ministre de l'Intérieur et au ministre de la Défense ; une note, à diffusion restreinte, adressée à l'ambassadeur à Rabat et au LO FedPol au Maroc ; une note, à diffusion restreinte, adressée à la DJSOC Terro, à la CTIF, au SGRS, à l'OCAM et à l'Office des Etrangers (OE) et une note, secrète, adressée au président du Comité exécutif du SPF Justice, au Service des Cultes et de la Laïcité du SPF Justice, au SGRS, à la DJSOC Terro, à l'OCAM, à l'OE, à la CTIF, au SPF Affaires étrangères et à la Direction Sécurité privée du SPF Intérieur.

³⁰ <https://www.lalibre.be/belgique/societe/2020/12/15/salah-echallaoui-demissionne-de-lexecutif-des-musulmans-et-denonce-une-rupture-radicale-du-ministre-de-la-justice-avec-une-certaine-tradition-de-notre-pays-P5CTSLEG6ZDBLCKQCUSNUFD7Z4/>.

³¹ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/09/07/belgische-staat-veroordeeld-omdat-ze-zich-ten-onrechte-moeide-me/>.

³² <https://www.lesoir.be/463967/article/2022-09-07/executif-des-musulmans-letat-belge-condamne-pour-avoir-force-lancien-president>.

II.5. CAS 4 : LA NOTE DE LA VSSE SUR LES LIENS PRÉSUMÉS ENTRE LA COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT IHSANE HAOUACH ET LES FRÈRES MUSULMANS

Le Comité permanent R a consacré une enquête de contrôle spécifique à ce dossier.³³ En l'espèce, il se limitera ici à préciser que deux notes ont été adressées aux autorités par la VSSE dans ce dossier. Une première note classifiée « confidentielle » a été adressée au ministre de la Justice le 6 juillet 2021, à l'attention de son chef de cabinet adjoint. Une deuxième note, au contenu identique, a été adressée aux vice-Premiers ministres et au ministre de l'Intérieur le 12 juillet 2021.

Page | 12

La première note, adressée au ministre de la Justice, a été publiée intégralement par le journal *De Standaard*.^{34,35} Le Comité a pu constater dans son rapport final de l'enquête de contrôle que la VSSE avait déposé plainte contre X auprès du parquet de Bruxelles pour violation de l'article 11 de la loi relative à la classification, en raison de la « fuite » dans la presse de cette note confidentielle. Or, dans le cadre de la présente enquête, le service a indiqué que « *dans aucun des cinq cas susmentionnés, la VSSE n'a toutefois déposé une plainte pour violation de l'article 11 de la loi relative à la classification*³⁶ ». Le Comité note ici une contradiction dans les déclarations (voir *infra* IV.4).

II.6. CAS 5 : L'ARTICLE SUR LE LIEN ENTRE LE PRÉSIDENT DE L'EXÉCUTIF ET « L'EXTRÉMISME DANS LE LIMBOURG »

Début octobre 2021, le magazine « Pano » de la VRT a diffusé un reportage télévisé sur l'influence étrangère sur les mosquées en Belgique.³⁷ Dans le reportage est cité un rapport de la VSSE, dans lequel le service déclarait que la mosquée Sultran Ahmet à Heusden-Zolder « *jouait un rôle important dans la propagation de l'extrémisme dans le Limbourg* » (traduction libre). Ce passage du rapport de la VSSE est cité mot pour mot dans l'émission. Le rapport de la VSSE mentionnerait également que Mehmet ÜSTÜN, alors président de l'Exécutif musulman, faisait aussi partie du conseil d'administration de la mosquée Sultan Ahmet. Toujours selon le reportage Pano, le rapport de la VSSE indiquerait que la mosquée Sultan Ahmet parrainait l'*Islamistisch Informatiecentrum* (IIC), qui « *peut être considéré comme un diffuseur d'extrémisme pour les jeunes de Heusden-Zolder et des environs plus larges* » (traduction libre). Une copie du rapport de la VSSE est montrée dans l'émission. On peut lire la mention « diffusion restreinte » sur la note.³⁸

³³ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, 56-61 (« I.11. Le suivi d'un commissaire du gouvernement par la VSSE »).

³⁴ https://www.standaard.be/cnt/dmf20210714_94452194.

³⁵ La VSSE a demandé au journal *De Standaard* de retirer l'image de la note de son site web. Aucune suite n'a été donnée à cette demande à ce jour.

³⁶ Soit la Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (L.C&HS). « *Le titulaire d'une habilitation de sécurité qui, dans l'exercice de ses fonctions, utilise ou laisse utiliser [...] des informations, documents ou données, du matériel, des matériaux ou matières classifiés, de manière inappropriée sera, même si cette utilisation est la conséquence d'une négligence, pour autant que celle-ci soit grave, puni [...]* ».

³⁷ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/10/05/invloed-pano/>.

³⁸ La circulaire ministérielle prévoit en effet que les notes envoyées dans le cadre de cette procédure doivent porter cette mention.

Le 4 octobre, la VRT a publié sur son site Internet une réaction de Mehmet ÜSTÜN aux informations du reportage Pano le concernant.³⁹ Elle se lit comme suit : « *Als voorzitter van het Executief van Moslims van België weerleg ik categorisch alle beschuldigingen die vandaag in de pers zijn geuit tegen mij en de moskee waarvan ik voorzitter ben. Al deze beschuldigingen zijn vals en absoluut ongegrond. Er is duidelijk een verwarring met een vereniging die niets te maken heeft met onze moskee en haar vertegenwoordigers. Ik kan niet anders dan uitgaan van een opzettelijke manipulatie van informatie om mijn reputatie en die van onze gemeenschap te schaden. Ik veroordeel de bekendmaking van een zogenaamd rapport van de Staatsveiligheid, dat bevestigt dat sommigen de moslims in ons land willen diaboliseren door de vertegenwoordigers van de islamitische instellingen van België op oneerlijke wijze aan te vallen* ». ⁴⁰

La rédaction de « Pano » a réagi à son tour en indiquant qu'avant la diffusion de l'émission en septembre 2021, Mehmet ÜSTÜN avait été contacté à plusieurs reprises pour un commentaire, mais qu'il avait refusé toute interview. La rédaction n'a donc pas modifié son propos.

Les vérifications du Comité permanent R montrent que le 6 septembre 2021, la VSSE a envoyé une note au Service des Cultes et de la Laïcité du SPF Justice, intitulée « *Reconnaissance des communautés religieuses locales – évaluation annuelle 2021* ».

III. LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ DE LA VSSE CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS DIFFUSÉS PAR LE SERVICE

III.1. BASE LÉGALE POUR L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS⁴¹

III.1.1. L'échange d'informations avec les autorités

L'une des tâches essentielles de la VSSE est de communiquer des renseignements en vue de l'accomplissement de sa propre finalité (réduire ou neutraliser une menace) et des finalités des missions des autres autorités. Deux éléments entrent en compte ici. D'une part, l'article 8 L.C&HS qui stipule que « *nul n'est admis à avoir accès aux informations, documents ou données, au matériel, aux matériaux ou matières classifiés s'il n'est pas titulaire d'une habilitation de sécurité correspondante et s'il n'a pas besoin d'en connaître et d'y avoir accès*

³⁹ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/10/06/reactie-ustun/>

⁴⁰ « *En tant que Président de l'Exécutif des Musulmans de Belgique (EMB), je réfute catégoriquement toutes les accusations à mon égard et à l'égard de la mosquée dont je suis le président, diffusées dans la presse de ce jour. Toutes ces accusations sont fausses et absolument infondées. Il y a clairement une confusion entre une association qui n'a rien avoir avec notre mosquée et ses représentants. Je ne peux m'empêcher de suspecter une manipulation délibérée des informations destinée à nuire à ma réputation et à celle de notre communauté. Je condamne la fuite d'un soi-disant rapport de la Sûreté de l'État qui vient confirmer la volonté de certains de diaboliser les musulmans de notre pays en s'attaquant injustement aux représentants des institutions islamiques de Belgique* » (traduction libre).

⁴¹ Voir à propos de l'article 19 L.R&S : COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, 9 et suivantes (« I.3. L'échange d'informations sur un collaborateur entre les services de renseignement et un employeur privé ou public »); *Rapport d'activités 2015*, 41 et suivantes (« II.9. Plainte relative à la transmission d'informations à caractère personnel à un tiers par un agent de renseignement »); *Rapport d'activités 2012*, 14 et suivantes (« II.2 Le suivi par certains services de renseignement étrangers de leur diaspora en Belgique »).

pour l'exercice de sa fonction ou de sa mission [...] ». D'autre part, l'article 19 L.R&S indique que les informations sont communiquées aux instances et aux personnes qui sont compétentes et/ou qui font l'objet d'une menace.⁴² Le principe du « *besoin d'en connaître* » doit dicter la diffusion des renseignements en dehors de la VSSE (article 19, alinéa premier L.R&S). L'accès aux informations ne peut en d'autres termes être accordé que si la personne présente le besoin spécifique d'être informée (en raison de sa fonction, de son rôle, de sa responsabilité).

Précédemment, le Comité a déclaré que si la dernière phrase de l'article 19, alinéa premier L.R&S est suffisamment claire en tant que base légale pour le transfert d'informations à des instances publiques et privées, il existe une obligation de préciser les modalités de cette possibilité. Tel que prévu à l'article 20, § 3 L.R&S, le Conseil national de sécurité (CNS) doit déterminer dans une directive les conditions dans lesquelles des informations peuvent être communiquées à des instances ou personnes privées ou publiques.

III.1.2. L'échange d'informations avec la presse

Des renseignements ne peuvent être communiqués à la presse que par l'administrateur général de la VSSE (ou la personne qu'il désigne) « *dans le respect de la vie privée des personnes, et pour autant que l'information du public ou l'intérêt général l'exige* » (art. 19, alinéa 2 L.R&S).

III.1.3. Les mesures de sécurité

Concernant les mesures de sécurité suivies lors de l'envoi d'informations classifiées, la VSSE renvoie aux mesures reprises dans l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.⁴³

III.1.4. Une procédure spécifique

Il faut également tenir compte des obligations administratives de la VSSE concernant la procédure de reconnaissance des communautés religieuses locales. Le cadre réglementaire sur lequel s'appuie la VSSE pour communiquer est, d'une part, l'accord de coopération du 27 avril 2004 (mis à jour le 2 juillet 2008)⁴⁴ et, d'autre part, la circulaire ministérielle du 20 juillet 2017.⁴⁵

⁴² « *Les services de renseignement et de sécurité ne communiquent les renseignements visés à l'article 13, deuxième alinéa, [...] qu'aux instances et personnes qui font l'objet d'une menace visée aux articles 7 et 11* ».

⁴³ M.B. 31 mars 2000.

⁴⁴ Accord de coopération du 2 juillet 2008 modifiant l'accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'Autorité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, M.B. 23 juillet 2008.

⁴⁵ Circulaire du 20 juillet 2017 des ministres de la Justice, de l'Intérieur, de la Défense et du Secrétaire d'État à l'asile et la migration relative à l'avis concernant la sécurité de l'État et l'ordre public de l'autorité

La procédure prévoit que dans le cadre d'une demande de reconnaissance, par un organe représentatif reconnu au niveau fédéral, du culte concerné, le Service des Cultes et de la Laïcité du SPF Justice adresse une demande d'information aux services partenaires concernés, dont fait partie la VSSE. La VSSE informe la *Local Task Force* (LTF) compétente pour la commune où est situé le bâtiment destiné à l'exercice du culte qu'une demande de reconnaissance a été introduite. Les différents services partenaires (police intégrée, OCAM, SGRS, CTIF, OE) doivent ensuite rédiger un avis sur la base des renseignements pertinents qu'ils ont recueillis et le remettre à la VSSE. La VSSE y ajoute ses propres informations et adresse ensuite un avis global au Service des Cultes et de la Laïcité. Il incombe à ce service et au ministre de la Justice de communiquer cet avis à la Région concernée et au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur.

III.1.5. La diffusion d'informations en tant que mesure d'entrave ou de disruption⁴⁶

Une communication à la presse (avec ou sans référence à la VSSE) informant en termes généraux d'une menace particulière peut être considérée comme une mesure d'entrave.⁴⁷

La VSSE définit « l'entrave » comme « *la perturbation des menaces de sorte qu'elles ne se produisent plus ou d'en réduire considérablement la nocivité* ». ⁴⁸ Une distinction est faite entre l'entrave primaire (ou entrave de première ligne) et l'entrave secondaire (ou entrave de deuxième ligne). L'entrave primaire consiste en des « *mesures exécutées par la VSSE elle-même (sans la coopération de partenaires externes) afin d'entraver une menace* ».

L'entrave secondaire est « *le résultat d'une transmission de données ou de renseignements par la VSSE à des instances (publiques) qui prendront des mesures dans leur propre domaine de compétence pour entraver une menace* ». ⁴⁹ D'un point de vue juridique, une mesure d'entrave secondaire est un transfert par la VSSE de renseignements à des instances et à des personnes tierces conformément au régime légal applicable. Les renseignements peuvent être adressés à la fois à une instance (publique) belge telle que, le plus souvent, l'Office des Étrangers, les Affaires étrangères et le Ministère public, et à un service de renseignement et de sécurité étranger.

Une mesure d'entrave primaire implique « l'utilisation » par la VSSE elle-même des renseignements qu'elle produit. Le cas échéant, la VSSE ne se comporte plus comme un service de renseignement chargé de détecter et de surveiller les menaces, mais plutôt comme un service d'action chargé de contrer réellement les menaces. *De lege lata*, il n'existe aucune disposition légale réglementant ou concernant les mesures d'entrave primaire de la VSSE. Le Comité estime, concernant celles-ci, qu'une intervention législative du Parlement est nécessaire, tant du point de vue du droit conventionnel que du point de vue constitutionnel.

fédérale dans le cadre des procédures de reconnaissance de communautés religieuses locales par les Régions et la Communauté germanophone (diffusion restreinte, AR 24 mars 2000).

⁴⁶ En janvier 2023, le Comité permanent R a rédigé une analyse juridique détaillée sur les capacités d'entrave des services de renseignement belges. Voir COMITÉ PERMANENT R, « *Analyse juridique des possibilités légales dont disposent les deux services de renseignement en matière d'entrave* », 20 janvier 2023, 26 p.

⁴⁷ Le Comité revient *infra* sur la question de savoir si une telle mesure a effectivement été prise dans ces cas.

⁴⁸ Cette définition figure dans les notes de service n° 18-50 et 20-29. Elle est utilisée pour la première fois dans la note de la VSSE du 31 août 2016, adressée à la Commission d'enquête parlementaire Attentats.

⁴⁹ Note de service n°20-29, p.1.

III.2. LES INSTRUCTIONS DE SÉCURITÉ DE LA VSSE

III.2.1. Les instructions en vigueur au moment des affaires

Jusqu'en janvier 2023 (voir *infra* III.2.2.) et donc au moment du traitement des cinq dossiers mentionnés par l'EMB dans sa plainte (2017-2022), la VSSE ne disposait pas d'instructions consolidées de sécurité détaillant les démarches à entreprendre en cas de fuites.

Page | 16

Il convient de se référer en marge à l'article 11 L.C&HS : « *Le titulaire d'une habilitation de sécurité qui, dans l'exercice de ses fonctions, utilise ou laisse utiliser au sens de l'article 4 des informations, documents ou données, du matériel, des matériaux ou matières classifiés, de manière inappropriée sera, même si cette utilisation est la conséquence d'une négligence, pour autant que celle-ci soit grave, puni d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende de cent francs à cinq mille francs ou d'une de ces peines seulement* ». ⁵⁰

⁵⁰ Cette disposition implique que seuls ceux qui diffusent des informations classifiées sont sanctionnés. La nouvelle loi du 7 avril 2023 portant modification de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (M.B. 9 juin 2023) actualise ce motif :

§ 1^{er}. *Les personnes qui sont titulaires d'une habilitation de sécurité et utilisent ou laissent utiliser de manière inappropriée des informations classifiées de niveau CONFIDENTIEL ou supérieur sont, même si cette utilisation est la conséquence d'une négligence, pour autant que celle-ci soit grave, passibles d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros ou d'une de ces peines seulement.*

§ 2. *Les personnes qui ont reçu un briefing de sécurité et utilisent ou laissent utiliser de manière inappropriée des informations classifiées de niveau RESTREINT sont, même si cette utilisation est la conséquence d'une négligence, pour autant que celle-ci soit grave, passibles d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros ou d'une de ces peines seulement.*

§ 3. *Les personnes qui ne sont pas titulaires d'une habilitation de sécurité et qui utilisent des informations classifiées de manière inappropriée avec une intention malveillante ou à dessein de nuire sont passibles d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros ou d'une de ces peines seulement.*

§ 4. *Les personnes qui ne sont pas titulaires d'une habilitation de sécurité, qui rendent publiques des informations classifiées et qui savent ou devraient savoir qu'une divulgation est susceptible de porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne sont passibles d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de cent euros à cinq mille euros ou d'une de ces peines seulement.*

Les personnes qui ne sont pas titulaires d'une habilitation de sécurité, qui rendent publiques des informations classifiées et qui savent ou devraient savoir qu'une divulgation est susceptible de porter atteinte à un des intérêts fondamentaux visés à l'article 3, § 1^{er}, sont passibles d'une amende de cent euros à cinq mille euros.

Par dérogation à l'alinéa 2, ne sont pas punissables les personnes qui, dans le but de protéger l'intérêt public général, diffusent des informations classifiées pour exercer le droit à la liberté de la presse ou pour révéler une faute grave, un acte répréhensible grave ou une activité illégale grave d'une autorité publique. »

III.2.2. Les nouvelles instructions de sécurité de la VSSE

En janvier 2023, la direction générale de la VSSE a distribué aux membres de son personnel un document (confidentiel) de 58 pages intitulé « *Politique de sécurité de la VSSE – Instructions sur la protection des informations, du personnel et des bâtiments de la VSSE* ». Ce document est entré en vigueur le 1^{er} mars 2023. Comme son titre l'indique, il comprend des directives visant à prévenir le mauvais traitement ou le traitement non autorisé des informations collectées et traitées par le service, et à enquêter sur tout incident de sécurité à cet égard.

III.2.2.1. La gestion des incidents de sécurité

Le Comité permanent R fait remarquer que les nouvelles instructions de sécurité ne prévoient nulle part la notification des incidents de sécurité au Comité permanent R, ni la transmission du rapport d'enquête sur ces incidents. Interrogée à ce sujet, la VSSE a répondu que le service ne communiquera pas systématiquement tous les résultats des enquêtes internes au Comité permanent R,⁵¹ mais uniquement si l'enquête révèle que certaines règles de sécurité ou le principe du besoin d'en connaître n'ont pas été respectés. La VSSE a informé le Comité que dans le passé, un rapport écrit n'était pas systématiquement établi à la suite d'une enquête de sécurité interne si les résultats s'avéraient négatifs. Le cas échéant, la Direction générale recevait un compte rendu verbal. À l'avenir, le service rédigera systématiquement un rapport écrit sur l'enquête, même si aucun problème de sécurité n'aura été identifié.

À cet égard, le Comité permanent R tient à rappeler que, conformément à l'article 89 de la loi relative à la protection des données, les services de renseignement doivent notifier toute brèche de sécurité susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques dans les meilleurs délais et, si possible, 72 heures après en avoir pris connaissance.⁵²

III.2.2.2. La gestion interne des informations

Les instructions de sécurité de la VSSE contiennent les directives nécessaires à la gestion interne des informations.

Cette gestion au sein de la VSSE repose sur trois grands principes :

- Intégrité : la garantie que les informations du service sont créées, modifiées ou supprimées uniquement par les personnes autorisées à le faire.
- Confidentialité : la limitation stricte de l'accès aux informations du service aux seules personnes dont la consultation est nécessaire dans le cadre de leurs fonctions (*need-to-know*, besoin d'en connaître). Le statut, la position, le rang ou le niveau d'accès ne sont jamais suffisants pour justifier l'accès à l'information. Pour les collaborateurs de la VSSE, qui disposent tous d'une habilitation de sécurité de niveau TRÈS SECRET, le *besoin d'en connaître* est le seul critère sur la base duquel l'accès aux informations est accordé.

⁵¹ Et : « Si cette enquête révèle que des infractions ont été commises, le Parquet en sera également informé ».

⁵² Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.* 5 septembre 2018.

- Accessibilité : la garantie que chaque collaborateur dispose de toutes les informations nécessaires pour accomplir son travail.⁵³

Les instructions de sécurité précisent comment, conformément à la loi sur la classification, les documents de différents niveaux de classification doivent être traités. Il s'agit de directives concernant la rédaction, l'impression, la reproduction, l'enregistrement, la conservation, la circulation et la consultation des documents des différents niveaux de classification.

III.2.2.3. La gestion externe des informations

Pour la distribution de documents en dehors du service, outre les niveaux de classification, la VSSE utilise un certain nombre de « mises en garde » qui expliquent au destinataire la manière dont ces documents doivent être traités.

Le principe directeur de ces mises en garde est le principe du *besoin d'en connaître* ; en d'autres termes, l'expéditeur doit s'assurer que le destinataire a besoin de cette information (sensible) pour accomplir sa tâche ou sa mission, et qu'il dispose par ailleurs du niveau d'habilitation requis. Une vérification auprès du Bureau de Sécurité est obligatoire en cas de doute.

IV. LES CAS CONFRONTÉS À LA THÉORIE

IV.1. L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LA VSSE ET LES ACTEURS RÉGIONAUX

La VSSE a fait remarquer que « *de informatie die verspreid werd door de VSSE in het kader van drie van de vijf door de Moslimexecutieve aangehaalde incidenten gelinkt was aan de administratieve verplichtingen van de VSSE inzake de procedure erkenning geloofsgemeenschappen* [voir supra III.1.4]. *Het gaat om volgende incidenten: (a) het artikel over de link tussen de voorzitter van de Executieve en 'extremisme in Limburg', (b) de nota's van de VSSE over de Al Ihsaan-moskee in Leuven en (c) de berichten in de media m.b.t. het rapport van de VSSE over de grote Moskee van Brussel onder vermelding van de vice-voorzitter van de Moslimexecutieve* ». ⁵⁴

Dans une note adressée au ministre de la Justice, la VSSE indique que l'échange d'informations avec les services régionaux, via le Service des Cultes et de la Laïcité du SPF Justice, n'est pas toujours optimal.

Interrogée par le Comité permanent R sur d'éventuels points à améliorer à cet égard, la VSSE a répondu que si cet échange fonctionnait bien dans les cas « standard » – notamment dans le contexte de l'évaluation des communautés religieuses reconnues –, il serait préférable

⁵³ Lettre de la VSSE au Comité permanent R du 10 mars 2023.

⁵⁴ « *les informations diffusées par la VSSE dans le cadre de trois des cinq incidents cités par l'Exécutif musulman étaient liées aux obligations administratives de la VSSE concernant la procédure de reconnaissance des communautés religieuses* [voir supra III.1.4]. *Il s'agit des incidents suivants : (a) l'article sur le lien entre le président de l'Exécutif et « l'extrémisme dans le Limbourg », (b) les notes de la VSSE sur la mosquée Al Ihsaan à Louvain et (c) les publications dans les médias sur le rapport de la VSSE sur la Grande Mosquée de Bruxelles, mentionnant le vice-président de l'Exécutif musulman* » (traduction libre) – Lettre de la VSSE au Comité permanent R du 8 décembre 2022.

que le service en prenne directement la responsabilité dans certains cas, lorsque des informations doivent être partagées avec les administrations régionales en dehors des procédures habituelles. Idéalement, la VSSE partagerait donc elle-même ces informations avec ces administrations, sans passer par le Service des Cultes et de la Laïcité, pour ensuite en informer le ministre de la Justice.

Le VSSE a également indiqué qu'un accord de coopération était en cours de négociation avec le *Vlaamse Informatie- en Screeningdienst* (ISD) (Service flamand de collecte d'informations et de screening des communautés religieuses locales) début 2023.⁵⁵

Concernant les deux autres cas – le « dossier HAOUACH » et le dossier « DIYANET/mosquée Fatih » –, les informations ont été communiquées aux autorités dans le cadre de l'application de l'article 19 L.R&S.

IV.2. QUI SONT LES DESTINATAIRES DES NOTES DE LA VSSE ?

DATE	DESTINATAIRES	CLASSIFICATION
CAS 1 : Mosquée Fatih (Beringen)		
11/01/2017	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministre flamande des Affaires intérieures ▪ Ministre de l'Intérieur et cabinet ▪ Ministre de la Justice et cabinet ▪ Premier ministre et cabinet 	Diffusion restreinte
3/04/2017	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministre de l'Intérieur et cabinet ▪ Ministre de la Justice et cabinet ▪ Premier ministre et cabinet 	Diffusion restreinte
CAS 2 : Mosquée Al Ihsaan (Louvain)		
16/05/2019	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Service des Cultes et de la Laïcité (SCL, SPF Justice) ▪ Ministre de la Justice et cabinet ▪ <i>Via le SCL à la ministre et à l'administration flamandes compétentes</i> 	Diffusion restreinte
23/08/2019	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Service des Cultes et de la Laïcité (SPF Justice) ▪ <i>Via le SCL à la ministre et à l'administration flamandes compétentes</i> 	Non classifié
29/07/2019	OCAM	Confidentiel
31/07/2019	Ministre de la Justice	Confidentiel
22/08/2019	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministre de la Justice ▪ OCAM 	Non classifié
22/08/2019	▪ DJSOC/Terro	Non classifié
23/08/2019	Inspection générale de l'enseignement flamand	Non classifié
11/10/2019	Ministre de la Justice	Diffusion restreinte
CAS 3 : la Grande Mosquée		
14/10/2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Service des Cultes et de la Laïcité (SPF Justice) ▪ Ministre de la Justice et cabinet ▪ <i>Via le SCL au ministre et à l'administration compétents au sein du gouvernement bruxellois</i> 	Diffusion restreinte

⁵⁵ Une fois approuvé et signé, cet accord de coopération devra être communiqué au Comité permanent R.

14/10/2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambassadeur de Belgique au Maroc ▪ Officier de liaison de la police fédérale au Maroc 	Diffusion restreinte
14/10/2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DJSOC/Terro ▪ CTIF ▪ SGRS ▪ OCAM ▪ Office des Étrangers (OE) 	Diffusion restreinte
16/10/2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cabinet de S.M. le Roi ▪ Premier ministre et cabinet ▪ Ministre de la Justice et cabinet ▪ Ministre des Affaires étrangères et cabinet ▪ Ministre de l'Intérieur et cabinet ▪ Ministre de la Défense et cabinet 	Secret
16/10/2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Service des Cultes et de la Laïcité (SPF Justice) ▪ SGRS ▪ DJSOC/Terro ▪ OCAM ▪ OE ▪ CTIF ▪ SPF Affaires étrangères ▪ Direction Sécurité privée (SPF Intérieur) 	Secret

CAS 4 : la commissaire du gouvernement Ihsane HAOUACH

6/07/2021	Ministre de la Justice	Confidentiel
12/07/2021	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vice-Premiers ministres ▪ Ministre de l'Intérieur 	Confidentiel

CAS 5 : le président de l'Exécutif et « l'extrémisme dans le Limbourg »

6/09/2021	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Service des Cultes et de la Laïcité (SPF Justice) ▪ Ministre de la Justice et cabinet ▪ CTIF ▪ OE ▪ DJSOC/Terro ▪ OCAM ▪ SGRS 	Diffusion restreinte
-----------	---	----------------------

Force est de constater que les dossiers liés à la procédure de reconnaissance des cultes (Dossiers 2, 3 et 5) ont fait l'objet de notes multiples. Chacune de ces notes comptait en outre souvent un grand nombre de destinataires. Le Comité s'interroge sur la pertinence de certains destinataires – par exemple, l'ambassadeur belge et l'officier de liaison de la Police Fédérale au Maroc ou l'Inspection générale de l'enseignement flamand. Le Comité rappelle en effet que, selon l'article 19 L.R&S, la communication de renseignements à des instances tierces se fait « conformément aux finalités de leurs missions ». ⁵⁶

De manière générale, le Comité permanent R doit constater que dans certains cas, la VSSE diffuse (trop ?) largement des informations sensibles (appliquant ainsi plutôt le principe du

⁵⁶ Dans sa réponse au projet de rapport, la VSSE déclare que le service attache de l'importance à une « bonne politique de partenariat » et souhaite informer ses partenaires si ses actions peuvent avoir des conséquences négatives pour eux.

nice-to-know ou « bon à savoir »), ou que le contexte dans lequel les informations sont fournies n'est pas suffisamment clair.

Il semble que l'EMB ait lui aussi été informé, à un moment ou l'autre, des renseignements diffusés par la VSSE. Dans une note adressée au ministre de la Justice, la VSSE indique que « *nos informations ont quand même été communiquées à l'EMB, sans que nous sachions comment exactement* » (traduction libre).

Le Comité constate encore que la VSSE ne semble pas avoir adapté les modalités de sa communication – tant en ce qui concerne le choix des destinataires que le niveau de classification – malgré une première fuite d'informations en 2017. Si dans le cadre de la procédure de reconnaissance des cultes, la réglementation impose certains destinataires et un niveau de classification spécifiques, la VSSE aurait pu faire preuve de davantage de prudence dans sa communication et/ou sensibiliser ses partenaires lorsqu'elle a constaté les premières fuites de renseignements. Plus largement, le Comité s'interroge sur l'opportunité pour la VSSE de définir des directives générales relatives aux niveaux de classification et aux destinataires de ses notes.

IV.3. UNE MESURE D'ENTRAVE ?

Selon la VSSE, dans aucun des cinq cas, la diffusion de renseignements n'a eu lieu dans le cadre d'une mesure d'entrave. Aucune information n'a été délibérément divulguée par la VSSE.

Le Comité n'a pas pu vérifier cette affirmation.

IV.4. RÉACTION AU FUITE DE LA VSSE ?

Interrogée sur les mesures entreprises par la VSSE pour éviter que des renseignements (classifiés) ne soient divulgués par inadvertance, ou pour enquêter sur la manière dont cela a pu se produire, le service a répondu que « *Les fuites d'informations classifiés (sic) font l'objet d'une enquête administrative, diligentée par le Bureau de Sécurité de la VSSE. Concrètement, cette enquête consiste à interroger les officiers de sécurité des services destinataires des notes qui ont fait l'objet de fuites, afin de vérifier si les prescriptions relatives à la protection des informations classifiées ont bien été respectées. Par le passé, les vérifications négatives ne faisaient pas systématiquement l'objet d'un rapport spécifique et le Comité R n'a donc pas été formellement informé du résultat de ces vérifications. La nouvelle politique de sécurité de la VSSE prévoit que toutes les enquêtes internes feront dorénavant l'objet d'un rapport écrit* ». ^{57,58}

⁵⁷ Si la note de la VSSE est classifiée SECRET, le passage cité ci-dessus est non classifié.

⁵⁸ Dans sa réponse au plaignant, la VSSE a déclaré que « *l'officier de sécurité de la VSSE lance en effet toujours une enquête de sécurité en cas de fuites dans les médias. Les conclusions de l'officier de sécurité ne sont communiquées qu'au Comité permanent R, car elles contiennent souvent des données classifiées, auxquelles la loi sur la publicité de l'administration ne s'applique pas* » (traduction libre). La note au Comité précise que cela n'a pas été le cas dans le passé. Interrogée sur cette contradiction, la VSSE a répondu ce qui suit : « *Les deux passages ne se contredisent pas. Il est exact que les conclusions de l'officier de sécurité ne sont communiquées qu'au Comité (et au Parquet si des infractions sont constatées). Cela ne signifie pas, cependant, que tous les résultats des enquêtes internes sont partagés avec le Comité. Le passage de la lettre au plaignant fait uniquement référence au fait que si la VSSE souhaite partager les résultats de ses enquêtes internes, elle ne peut les partager qu'avec le Comité R et le Parquet, étant donné que ces enquêtes contiennent souvent des informations classifiées. Les enquêtes dont les résultats étaient négatifs*

La VSSE a également déclaré que, au cas par cas, le service voyait si une plainte contre X pour violation de l'article 11 de la loi sur la classification était déposée. Dans les cinq cas susmentionnés, aucune plainte de la sorte n'a été déposée au départ, selon la VSSE, qui ne donne pas d'autres explications à ce sujet.

Interrogée à nouveau sur la question, la VSSE a déclaré qu'au moment de « *l'enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté d'État a assuré le suivi de la commissaire du gouvernement Ihsane HAOUACH* », l'option de porter plainte contre X suite à la publication d'une note classifiée dans la presse a effectivement été envisagée. Cependant, la décision de déposer une plainte n'a jamais été validée par la Direction générale. Le 13 mars 2023, il a toutefois été décidé d'introduire une plainte auprès du Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles, concernant trois cas de publication d'informations classifiées de la VSSE dans la presse. L'un de ces cas concerne la publication de la note classifiée se rapportant au « dossier Haouach ». Les deux autres cas ne sont pas pertinents pour la présente enquête.⁵⁹ Cette décision de finalement déposer une plainte découle de la nouvelle politique de sécurité du service, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2023, qui stipule qu'une plainte sera systématiquement déposée lorsque des informations classifiées sont rendues publiques.

D'après ce que le Comité a pu constater, un seul communiqué de presse a été publié en réponse aux fuites. Il s'agissait d'un courriel daté du 6 avril 2017 adressé à la VRT et demandant « *une clarification de la part de la VSSE concernant la note de service mentionnée par la vice-première ministre flamande, Liesbeth HOMANS, dans la presse d'aujourd'hui* » (traduction libre). Dans cette communication, la VSSE ne prend pas position contre la Diyanet. Il y est toutefois précisé que les éléments de son rapport ont mené à certaines conclusions qui n'ont cependant jamais été tirées par la VSSE elle-même. Il est par ailleurs indiqué qu'aucune autorisation n'avait été demandée à la VSSE pour partager les notes classifiées.

Pour replacer les choses dans une perspective plus large, le Comité a demandé à la VSSE le nombre de notes adressées à des tiers ayant fait l'objet de fuites dans la presse pour la même période de référence (2017-2022). Selon la VSSE, « *à [sa] connaissance, aucune autre note n'a été divulguée au cours de la période susmentionnée en dehors de celles déjà citées dans l'enquête de contrôle du Comité R* » (traduction libre).⁶⁰

IV.5. DES BRIEFINGS DE SÉCURITÉ ?

Sur le plan de la prévention, la VSSE indique que toutes les cellules stratégiques des ministres qui font partie du Conseil national de sécurité (CNS) reçoivent des briefings de sécurité sur la manière de traiter les renseignements classifiés, et ce, au moment de leur prise de fonction. Les officiers de sécurité de ces cellules stratégiques reçoivent en outre des briefings de sensibilisation ponctuels.

À la question explicite du Comité de savoir si la VSSE organisait également des briefings de sécurité à d'autres destinataires de ses notes, notamment aux cellules stratégiques des ministres des gouvernements régionaux et/ou communautaires, le service a répondu que de telles initiatives étaient prévues en 2023 et 2024, ceci afin de promouvoir la culture de la sécurité auprès de ses principaux partenaires (y compris au sein des « *entités fédérées* »). Le

n'avaient pas été formellement communiquées au Comité R » (traduction libre – Lettre de la VSSE au Comité permanent R du 10 mars 2023).

⁵⁹ Lettre de la VSSE au Comité permanent R du 10 mars 2023, p.3.

⁶⁰ *Idem.*

service n'a pas précisé les partenaires dont il s'agissait exactement, ni le contenu exact de ces briefings.

IV.6. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT R

Suite à son enquête de contrôle sur le suivi par la Sûreté de l'État d'une commissaire du gouvernement, le Comité a formulé de nombreuses recommandations⁶¹, dont certaines sont pertinentes dans le cadre de la présente enquête. Le Comité a demandé à la VSSE dans quelle mesure ces recommandations avaient été prises en compte.

Le Comité permanent R avait ainsi recommandé que, pour des raisons de sécurité juridique, la communication de renseignements par la VSSE en vertu de l'article 19 L.R&S se fasse par écrit, sauf en cas d'extrême urgence : la VSSE répond que ce principe est généralement appliqué.

Le Comité permanent R a également demandé à la VSSE et à l'Autorité nationale de sécurité (ANS) de prendre les initiatives nécessaires dans un délai de six mois pour sensibiliser et rappeler aux destinataires de documents classifiés les devoirs des officiers de sécurité : la VSSE répond que tous les cabinets des ministres qui font partie du Conseil national de sécurité (CNS) ont été informés des mesures de sécurité et que des campagnes de sensibilisation systématiques sont prévues dès le début de l'année 2023.

Le Comité permanent R a recommandé à la VSSE de mentionner dans les notes qu'elle rédige tous les destinataires des notes et « d'individualiser » les notes lors de leur envoi, afin d'éviter les fuites : la VSSE répond que le service a commencé à mettre en œuvre cette recommandation, mais que cela doit être fait manuellement ; par conséquent, cela n'est actuellement fait que pour une sélection de notes les plus sensibles. Une solution technique (informatisée) devrait être mise en place prochainement pour l'individualisation automatique des notes.

Le Comité permanent R a enfin recommandé qu'en règle générale, les notes de la VSSE validées en Comité de direction soient transmises sans délai aux destinataires repris dans ces notes : la VSSE répond que ce principe est appliqué généralement.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

V.1. CONCLUSIONS

La VSSE a affirmé ne pas être à l'origine des fuites dans les cas soulevés dans la plainte de l'EMB et qui ont fait l'objet de la présente enquête. Selon le service, les informations n'ont donc pas été divulguées par ses propres collaborateurs, que ce soit en connaissance de cause (par exemple dans le cadre d'une mesure d'entrave) ou involontairement. La VSSE n'a pas fourni de réponse claire et satisfaisante à la question du Comité permanent R sur la manière dont les éventuelles fuites d'informations au sein du service étaient examinées.

Le service a répondu qu'en cas de fuite d'informations classifiées, une enquête administrative était menée par le Bureau de sécurité, mais que par le passé – c'est-à-dire jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles directives de sécurité le 1^{er} mars 2023 –, aucun rapport écrit sur ces

⁶¹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021, 207 et suivantes.*

enquêtes n'était rédigé si leurs résultats étaient négatifs. Il était dès lors impossible de vérifier l'efficacité de l'enquête du service sur ces fuites, étant donné l'absence de tout rapport écrit sur la méthode d'enquête et les mesures d'investigation entreprises.

Aussi, le Comité permanent se félicite que les nouvelles directives de la VSSE en matière de sécurité prévoient désormais la rédaction d'un rapport écrit par le Bureau de sécurité sur tout incident de sécurité détecté.

Une inquiétude demeure cependant, ces directives prévoyant une déclaration des incidents de sécurité, selon les circonstances, aux autorités judiciaires, à l'Autorité nationale de sécurité (ANS), au consultant en sécurité informatique ou au délégué à la protection des données, mais pas au Comité permanent R. À cet égard, le Comité permanent R insiste sur l'obligation légale de la VSSE, en tant que responsable du traitement des données à caractère personnel, de signaler les brèches de sécurité de données à caractère personnel au Comité permanent R en sa qualité d'autorité de contrôle, conformément à l'article 89 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Le Comité permanent R salue l'intention déclarée par la VSSE dans ses nouvelles directives en matière de sécurité de signaler aux autorités judiciaires tout incident de sécurité indiquant une violation de l'article 458 du Code pénal, de l'article 36 de la L.R&S ou de l'article 11 de la loi sur la classification.

La VSSE a indiqué au Comité permanent R que le 13 mars 2023, le service a déposé une plainte auprès du Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles pour trois affaires dans lesquelles des informations classifiées avaient été publiées dans la presse. Le Comité permanent R regrette toutefois le dépôt tardif de ces plaintes, les faits remontant respectivement à juillet 2021, septembre et octobre 2022.

V.2. RECOMMANDATIONS

1/ Le Comité permanent R est conscient qu'il n'est pas évident de trouver un juste équilibre entre, d'une part, le principe du *besoin d'en connaître*, et donc minimiser le risque de la prise de connaissance de renseignements sensibles par des personnes non habilitées et de fuite éventuelle de ces renseignements et, d'autre part, le *besoin de partager*, c'est-à-dire la nécessité de transmettre l'information aux partenaires pour qu'ils puissent remplir leur rôle.

Le Comité permanent R recommande toutefois que les services de renseignement et de sécurité s'efforcent de faire cet exercice et, dans la mesure du possible, établissent des directives sur le type de renseignements à communiquer à tel ou tel partenaire.

A cet égard, le Comité permanent R recommande au ministre de la Justice d'adopter, dans un délai de quatre mois à compter de la publication du présent rapport, conjointement avec la ministre de la Défense, une circulaire conjointe établissant les lignes directrices quant à l'application par les services de renseignement et de sécurité de la disposition de l'article 19, alinéa premier de la loi organique sur les services de renseignement, qui stipule : « *Les services de renseignement et de sécurité ne communiquent les renseignements visés à l'article 13, deuxième alinéa, qu'aux ministres et autorités administratives et judiciaires concernés, aux*

services de police et à toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions ainsi qu'aux instances et personnes qui font l'objet d'une menace visée aux articles 7 et 11 ».

2/ Le Comité permanent R recommande que dans les quatre mois suivant la publication du présent rapport, les nouvelles directives soient modifiées par la VSSE afin de spécifier que le Comité permanent R doit lui aussi être systématiquement informé de tous les incidents de sécurité, y compris ceux signalés aux autorités judiciaires. Ces directives actualisées devront être communiquées au Comité permanent R.

Page | 25

3/ Le Comité permanent R estime que la VSSE doit poursuivre ses efforts de sensibilisation de ses partenaires à la sécurité de l'information, voire les élargir encore. Le public cible de cette sensibilisation ne doit pas se limiter aux officiers de sécurité et aux membres des cellules stratégiques des ministres faisant partie du Conseil national de sécurité (CNS). Une sensibilisation par le biais de briefings de sécurité devrait être systématiquement organisée pour les partenaires des différents niveaux politiques qui reçoivent régulièrement des informations de la VSSE.

Le Comité permanent R encourage la VSSE à intensifier son usage de mises en garde et autres formes d'avertissement dans ses produits de renseignement, afin de préciser dans quel contexte, dans quelles conditions et dans quel but les renseignements sont communiqués au destinataire, ainsi que la manière dont ce dernier doit les traiter.

4/ Le Comité permanent R réitère sa recommandation antérieure selon laquelle la VSSE devrait individualiser ses notes en fonction du destinataire⁶², et demande que le service développe une solution technique (informatique) automatisée à cette fin dans les plus brefs délais.

5/ Le Comité permanent R recommande qu'en cas de fuite d'informations classifiées, la VSSE dépose systématiquement et dans les plus brefs délais une plainte par voie de déclaration en tant que partie lésée. La VSSE décidera au cas par cas s'il convient ou non de se constituer partie civile. À cet égard, le Comité permanent R invite la VSSE à contacter le Collège des procureurs généraux pour attirer l'attention du ministère public sur la nature particulière et l'importance de ces affaires.

⁶² Voir par exemple COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, 208 (« XI.2.40. Indication des destinataires sur les notes sortantes »).