



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

N° de notice : 2021.073

Le suivi des organisations sectaires nuisibles et des organisations criminelles par la Sûreté de l'Etat

30 mars 2021

L'histoire est un perpétuel recommencement

Thucydide

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	La mission figurant dans la Loi organique des services de renseignement et de sécurité	3
III.	Le suivi des organisations sectaires nuisibles par la Sûreté de l'Etat en Belgique : totalement abandonné ?	25
III.1.	Historique de la problématique	5
III.2.	Initiative législative	6
III.3.	La Cour constitutionnelle	6
III.4.	Un cadre très clair fixé et rappelé par la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH)	7
III.5.	Les enquêtes passées du Comité permanent R relative aux 'sectes'	7
III.6.	La position de la VSSE en matière d'organisations sectaires nuisibles au fil du temps	9
III.7.	La formulation des priorités	10
III.8.	La redéfinition des priorités en 2015 et interventions parlementaires	10
III.9.	Les questions parlementaires successives	11
III.10.	Les rapports annuels de la VSSE. Questions de capacités, de choix des missions et d'affectation des moyens pour la VSSE ? - Position du Comité permanent R	12
III.11.	Les organisations sectaires nuisibles à l'époque du Coronavirus et positions du CIAOSN et de la VSSE	12
III.12.	La problématique rencontrée par le Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles (CIAOSN) et son analyse de la problématique	13
IV.	Le suivi des organisations criminelles par la Sûreté de l'Etat en Belgique : totalement abandonné ?	14
IV.1.	Les organisations criminelles et la criminalité organisée. La définition internationale des Nations Unies	14
IV.2.	L'intérêt de la matière pour l'Union européenne	14
IV.3.	Et en Belgique...	15
IV.4.	La position de la VSSE au fil du temps	16
IV.4.1.	Avant la Loi organique de 1998	16
IV.4.2.	Après la Loi organique 1998	16
IV.4.3.	L'engagement historique de la VSSE quant aux organisations criminelles... et la réalité de la situation actuelle	17
IV.5.	Les recommandations du Comité permanent R (1997 - 2001)	18
IV.6.	Les enquêtes du Comité permanent R (2001 - 2006)	19
IV.7.	Les questions parlementaires récentes visant les organisations criminelles	19
V.	L'Accord de Gouvernement du 30 septembre 2020 et les initiatives gouvernementales ultérieures	19
VI.	La position actuelle de la VSSE quant à ses moyens en personnel, financiers et à la détermination exacte de ses missions légales	20
VII.	Conclusions concernant le suivi des organisations sectaires nuisibles et des organisations criminelles : mission légale, marge de manœuvre et structure organisationnelle	21
VII.1.	Les organisations sectaires nuisibles et les organisations criminelles comme menace pour la sécurité – la compétence matérielle	21
VII.2.	Les activités de renseignement relatives aux organisations sectaires nuisibles et aux organisations criminelles – la compétence procédurale	22
VII.3.	Les priorités politiques	22
VII.4.	La marge de manœuvre autorisée	23
VII.5.	La traduction organisationnelle des priorités politiques	24
VII.6.	Un débat sociétal	25

I. Introduction

La présente note répond à la question de la Commission de suivi¹ de la Chambre des représentants quant à l'exécution par la Sûreté de l'Etat (VSSE) de deux de ses missions légales, à savoir le suivi des menaces que constituent les organisations sectaires nuisibles² et les organisations criminelles.³

II. La mission figurant dans la Loi organique des services de renseignement et de sécurité

La Loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998 (L.R&S), en ses articles 4, 7 et 8, définit les missions légales attribuées à la Sûreté de l'Etat.

L'article 4 L.R&S indique que « A l'intervention du Ministre de la Justice, la Sûreté de l'Etat accomplit ses missions conformément aux directives du Conseil national de sécurité ».

L'article 7 L.R&S indique que « La Sûreté de l'Etat a pour mission⁴ de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales, le potentiel scientifique ou économique défini par le Conseil national de sécurité, ou tout autre intérêt fondamental du pays défini par le Roi sur proposition du Conseil national de sécurité; (...) ».

L'article 8 L.R&S précise encore que « Pour l'application de l'article 7, on entend par :

1° " activité qui menace ou pourrait menacer " : toute activité, individuelle ou collective, déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger, qui peut avoir un rapport avec l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles, les organisations criminelles; en ce compris la diffusion de propagande, l'encouragement ou le soutien direct ou indirect, notamment par la fourniture de moyens financiers, techniques ou logistiques, la livraison d'informations sur des objectifs potentiels, le développement des structures et du potentiel d'action et la réalisation des buts poursuivis.

¹ Doc. parl., Chambre, 2020-2021, n° 55-1689/001, *Rapport d'activités 2019 du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité, Rapport fait au nom de la Commission spéciale chargée de l'accompagnement parlementaire*, 15.

² Dans un souci d'objectivité, dans la suite du présent rapport, nous entendons par « secte », « organisation sectaire nuisible » ou « groupement sectaire nuisible », tout groupement à vocation philosophique ou religieuse, ou se prétendant tel, considéré comme nuisible et susceptible, à ce titre, de faire l'objet d'un intérêt quelconque de la part de la Sûreté de l'Etat (VSSE).

³ Le Comité a soumis un projet de rapport à la VSSE et a reçu une réponse le 14 avril 2021. Lorsque cela s'est avéré nécessaire et utile, les commentaires et suggestions du service ont été intégrés dans le présent rapport.

⁴ L'exposé des motifs relatif à la Loi du 30 mars 2017 précise que 'la finalité de la mission de renseignement consiste en l'identification et le contrôle de phénomènes, groupements et personnes qui présentent ou pourraient présenter une menace de sécurité spécifique. En d'autres mots, il s'agit tant de la détection, du suivi et de la maîtrise de menaces (ou risques) potentielles que du suivi et de la maîtrise de menaces (ou dangers) déjà détectées.' Doc. parl., Chambre 2015-2016, n°54-2043/001, 59.

Nous faisons donc remarquer qu'en plus d'une série de menaces générales « pur sang » telles que 'l'espionnage', 'l'extrémisme', 'le terrorisme'..., deux autres 'formes d'organisation', à savoir les 'organisations sectaires nuisibles' et 'les organisations criminelles' ont été ajoutées à l'énumération de l'article 8 L.R&S. Il n'est peut-être pas surprenant que deux commissions d'enquête parlementaires⁵ aient justement débattu de ces thèmes lors de l'élaboration de la Loi organique des services de renseignement et de sécurité.

Le législateur a également défini les deux menaces précitées :

e) organisation sectaire nuisible^{6 7} : tout groupement à vocation philosophique ou religieuse, ou se prétendant tel, qui, dans son organisation ou sa pratique, se livre à des activités illégales dommageables, nuit aux individus ou à la société ou porte atteinte à la dignité humaine ;

En ce qui concerne le suivi des organisations sectaires nuisibles, le Comité a indiqué en 2015 qu' : « *Il faut souligner qu'en général, aucun autre service de renseignement étranger n'a pour mission officielle de surveiller les sectes nuisibles. Cette mission spécifique de la Sûreté de l'Etat belge constitue donc une exception dans le monde des services de renseignement.⁸ La plupart des pays démocratiques refusent même d'impliquer ces services dans la surveillance des mouvements religieux. Parce que cette mesure pourrait être considérée comme une atteinte à la liberté religieuse* ».

f) organisation criminelle : toute association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, en vue de commettre de façon concertée des crimes et délits, pour obtenir, directement ou indirectement, des avantages patrimoniaux, en utilisant l'intimidation, la menace, la violence, des manœuvres frauduleuses ou la corruption ou en recourant à des structures commerciales ou autres pour dissimuler ou faciliter la réalisation des infractions. Sont visées dans ce cadre les formes et structures des organisations criminelles qui se rapportent intrinsèquement aux activités visées à l'article 8, 1°, a) à e) et g), ou qui peuvent avoir des conséquences déstabilisantes sur le plan politique ou socio-économique ».

Cette dernière définition présente de fortes similitudes avec la définition pénale de la notion d'organisations criminelles (à l'art. 324bis Code pénal, telle qu'introduite par la Loi du 10 janvier 1999). Le législateur a néanmoins voulu établir une distinction entre une organisation criminelle comme menace pour la sécurité nationale et une organisation criminelle comme infraction pénale. Aussi la VSSE n'est-elle compétente que pour le suivi des organisations criminelles 'qui se rapportent intrinsèquement aux activités visées à l'article 8, 1°, a) à e) et g)' – c'est-à-dire les activités de terrorisme, d'extrémisme, d'espionnage, d'ingérence, de

⁵ Enquête parlementaire visant à élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et le danger qu'elles représentent pour la société et pour les personnes, particulièrement les mineurs d'âge (Chambre, 1997) ; Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique (Sénat, 1996).

⁶ Cette définition est textuellement reprise de l'article 2 de la Loi du 2 juin 1998 (M.B. 25 novembre 1998) portant création d'un Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles et d'une Cellule administrative de coordination de la lutte contre les organisations sectaires nuisibles.

⁷ Le caractère nuisible d'une organisation sectaire est examiné sur base des principes contenus dans la Constitution, les lois, décrets et ordonnances et les conventions internationales de sauvegarde des droits de l'homme ratifiées par la Belgique.

⁸ A laquelle la VSSE ajoute (14 avril 2021): "et le service, au surplus, se trouve privée d'échanges fructueux en la matière avec ses correspondants étrangers".

prolifération et de sectes nuisibles – ‘ou qui peuvent avoir des conséquences déstabilisantes sur le plan politique ou socio-économique’.

En d'autres termes, toutes les organisations sectaires nuisibles et toutes les organisations criminelles ne font pas partie de la sphère d'intérêt légale de la VSSE. La Loi organique des services de renseignement et de sécurité prévoit, en outre, que ces organisations ne relèvent de la compétence de la VSSE que si leurs activités peuvent représenter une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et/ou pour le potentiel économique ou scientifique du pays.

III. Le suivi des organisations sectaires nuisibles par la Sûreté de l'Etat en Belgique : totalement abandonné ?

III.1. Historique

Longtemps, les autorités belges ont traité les mouvements réputés sectaires avec une réserve toute particulière. Cette attitude était dictée par la difficulté de prendre position dans un domaine touchant aux libertés fondamentales de religion, de pensée, d'expression et d'association. Les autorités se sont donc contentées d'intervenir lorsque l'ordre public risquait d'être menacé ou en cas d'infractions caractérisées, et judiciairement ce ne fut pas toujours un succès.

Cette situation s'est maintenue jusque dans les années 1980. Plusieurs événements tragiques et très médiatisés ont attiré l'attention de la population et des autorités sur ce phénomène, tels les suicides et assassinats collectifs perpétrés au sein de mouvements apocalyptiques en Guyane - Jonestown (Jim JONES, *Peoples Temple Agricultural Project*, novembre 1978, 920 morts), aux Etats-Unis (David KORESH, Les Davidiens - *Branch Davidians*, à Waco, en avril 1993, 80 morts dont 25 enfants), en Suisse et au Canada (Luc JOURET et Jo DI MAMBRO, Le Temple Solaire - OTS, dans le Valais et au Québec, 1994 notamment, 75 morts dont des enfants) et au Japon (Shoko ASAHARA, Aum Shinrikyo, Tokyo, 1995, plusieurs dizaines de morts et des centaines de blessés) notamment.

Dans les années 1990, plusieurs initiatives ont été prises en Belgique. C'est ainsi qu'a été mise sur pied, en 1996, une commission d'enquête parlementaire 'sectes'.⁹ Ainsi encore, la Loi du 2 juin 1998 portant création d'un Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles (CIAOSN) et d'une Cellule administrative de coordination (CAC) qui prévoit une collaboration active entre le CIAOSN, la CAC et les autres services publics impliqués dans cette lutte dont le parquet fédéral, les parquets généraux, les parquets, la police, la Sûreté de l'Etat et les autorités locales. Un arrêté royal¹⁰ attribuera, par ailleurs, le secrétariat de la CAC à la Sûreté de l'Etat.

Avant même l'adoption de la Loi organique relative aux services de renseignement de 1998, dès 1996, le Ministère public prendra également des initiatives en procédant à la désignation de magistrats de référence 'sectes' dans les Parquets mais constatera, par ailleurs, l'absence de toute(s) incrimination(s) spécifique(s) en cette matière.¹¹

9 *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 313/008.

10 Arrêté royal du 8 novembre 1998 fixant la composition, le fonctionnement et l'organisation de la Cellule administrative de coordination de la lutte contre les organisations sectaires nuisibles (*M.B.* 9 décembre 1998).

11 Bien des années plus tard, le Collège des Procureurs Généraux établit une Circulaire, dite COL 17/2010, introduisant un champ contexte « sectes » dans l'encodage informatique des dossiers répressifs (notice

III.2. Initiative législative

La loi modifiant et complétant le Code pénal en vue d'incriminer l'abus de la situation de faiblesse des personnes et d'étendre la protection pénale des personnes vulnérables contre la maltraitance sera votée le 26 novembre 2011.¹² Celle-ci sanctionne l'abus de l'état de faiblesse d'une personne et étend la protection légale des personnes vulnérables contre la maltraitance. Ainsi, la justice peut désormais sanctionner ceux qui abusent de la crédulité d'autrui en faisant croire à un pouvoir imaginaire ou en le persuadant que des événements qui n'existent pas se produiront.

Cette loi résulte de l'enquête parlementaire sur les sectes (*supra*). La commission parlementaire conseillait alors de sanctionner l'abus des personnes vulnérables, parce que les articles du Code pénal de l'époque étaient insuffisants pour s'attaquer efficacement aux pratiques suspectes des sectes. Fruit d'un compromis politique, elle n'avait pas seulement pour but de lutter contre les dérives sectaires, mais aussi contre le fait d'abuser d'autres types de personnes faibles, comme les personnes âgées, les handicapés et les enfants mineurs.

III.3. La Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle¹³, saisie d'un recours en annulation de la Loi du 26 novembre 2011, rendra son arrêt le 7 novembre 2013 et considérera que « (...) même s'il pouvait être déduit des travaux préparatoires de la proposition de loi initiale que l'article 442quater du Code pénal avait été inséré en vue de sanctionner des associations sectaires, son champ d'application a toutefois été étendu par divers amendements, de sorte qu'il s'applique à tous les abus de la situation de faiblesse des personnes. Selon la Cour, cette disposition n'a donc ni pour but ni pour effet d'instaurer une différence de traitement entre les membres de prétendues sectes et les membres de religions reconnues et elle n'aboutit pas davantage à ce qu'une personne soit considérée comme étant dans une situation de faiblesse altérant gravement ses capacités de discernement par cela seul qu'elle appartient à une minorité religieuse. En conséquence, la Cour constitutionnelle conclut que l'instauration d'une sanction de nature pénale afin de garantir le respect de l'interdiction de l'abus frauduleux que la loi prévoit n'a pas d'effets disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis étant donné que, dans une société démocratique, la protection des personnes en situation de faiblesse constitue un objectif légitime et une condition essentielle pour protéger les droits fondamentaux de chacun ; le législateur pouvait dès lors estimer que l'abus des personnes en situation de faiblesse pouvait mettre en péril le fonctionnement de la société (...) ».

57A), ce afin de pouvoir identifier le phénomène, disposer de données statistiques et permettre aux magistrats de référence de suivre les dossiers présentant spécifiquement un caractère sectaire.

¹² M.B. 23 janvier 2012.

¹³ C. Const., 7 novembre 2013, n° 146/2013 ; M.B. 28 février 2014, pp. 17355 et sv.

III.4. Un cadre très clair fixé et rappelé par la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH)

Dans le rapport établi en octobre 2013 par la Division de la Recherche pour la CEDH¹⁴, il est rappelé l'importance de la liberté de pensée, de conscience et de religion pour la Cour de Strasbourg, liberté considérée comme « *l'une des assises de la société démocratique ; d'une façon particulière, les juges voient dans la liberté religieuse un élément vital contribuant à former l'identité des croyants et leur conception de vie* ». Cette liberté bénéficie d'une protection rigoureuse. Les organes de la Convention n'ont pas compétence pour définir la religion mais celle-ci doit être envisagée dans un sens non restrictif. Quant aux religions minoritaires et aux groupements religieux qualifiés parfois « sectes » au niveau national, il ressort de la jurisprudence de la Cour que tous les groupements bénéficient d'une égale garantie au regard de la Convention.

La jurisprudence de la Cour européenne est également bien établie : la liberté de religion, garantie par l'article 9 CEDH, est ouverte à tous les groupements ou individus faisant état d'un attachement à un enseignement, un credo ou un ensemble de dogmes même minimaliste. Considérant le droit à la liberté de religion comme « *pilier d'une société démocratique* », la Cour n'a eu de cesse de rappeler aux Etats leur obligation de neutralité et d'impartialité dans l'exercice de leurs pouvoirs de réglementation en la matière et dans leurs relations avec les diverses religions, cultes et croyances. Comme le rappelle Vincente FORTIER¹⁵, « *bien évidemment, la Cour ne fait pas preuve de surdité face aux préoccupations des Etats à l'égard notamment des mouvements dits sectaires, (mais) elle n'en trace pas moins le cadre juridique des restrictions à la liberté de religion pouvant être apportées par les Etats* ».

III.5. Les enquêtes passées du Comité permanent R relative aux 'sectes'

Le Comité permanent R a enquêté à plusieurs reprises sur certains aspects de cette problématique.¹⁶

Quant à la légalité de la mission de la Sûreté de l'Etat concernant les « sectes », le Comité permanent R concluait, en 2006¹⁷, « *qu'il convient de rappeler à cet égard que, d'une part, la mission première de la VSSE est essentiellement préventive et qu'elle consiste à informer les autorités compétentes des risques que font courir à la société les pratiques des organisations sectaires nuisibles. Déjà en 1995, le Comité permanent R avait estimé que cette matière relevait bien des compétences de la VSSE* ». Et que « *D'autre part, dans l'exercice de sa mission de surveillance des organisations sectaires nuisibles, la VSSE*

¹⁴ Division de la Recherche, Cour européenne des droits de l'homme, « Aperçu de la jurisprudence de la Cour en matière de liberté de religion », octobre 2013, p. 27.

¹⁵ FORTIER, V. *Justice, religions et croyances*, Paris, CNRS Editions, 2000, 191 p.

¹⁶ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 1996*, pp. 86-96 ("Chapitre II. Enquête sur l'efficacité des services de renseignements relative à l'activité des sectes en Belgique") ; COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, pp. 60-61 ("II.6.2. Les organisations sectaires nuisibles et la compétence de la Sûreté de l'État") ; COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2007*, p. 40 ("II.10.9. Organisations sectaires nuisibles") ; COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2010*, pp. 13-23 ("II.2. Le suivi des organisations sectaires nuisibles") et COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2014*, pp. 52-55 ("II.5. Une plainte de l'église de Scientologie contre la Sûreté de l'État")

¹⁷ COMITE PERMANENT R, Rapport de l'enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté de l'Etat exécute sa mission légale telle que décrite aux articles 7 et 8 de la Loi du 30 novembre 1998 en matière « d'organisations sectaires nuisibles », p. 31.

- ne porte pas atteinte aux droits que la Constitution et (que) la loi confèrent aux personnes ;
- agit avec le maximum d'efficacité que lui permettent ses moyens humains limités ;
- (et) collabore également de manière appréciée avec les autres instances et services concernés par la matière."

Il n'est pas vain encore de rappeler que le Comité permanent R relevait déjà dans son rapport sur l'Eglise de Scientologie que « *Le présent rapport traite d'une thématique particulièrement sensible et parfois controversée : celle de la surveillance par un service de renseignement des groupements à vocation philosophique ou religieuse, ou se prétendant tel, que l'on qualifie de « sectaire nuisible ». On touche ici à l'exercice de droits constitutionnels fondamentaux tels que la liberté individuelle, la liberté de culte, la liberté d'association, elles-mêmes garanties par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme.*

Pourquoi et comment la Sûreté de l'Etat (VSSE) doit-elle récolter des renseignements sur des groupements qui réunissent des personnes dans l'exercice de leurs libertés fondamentales, mais que l'on soupçonne d'avoir des pratiques contraires aux droits et libertés ou à certains intérêts fondamentaux de l'Etat, sous le couvert de principes religieux ? Qu'est-ce qui justifie que certaines sectes soient qualifiées de « nuisibles » et deviennent ainsi un sujet de préoccupation pour la Sûreté de l'Etat ? Surveiller un tel groupement ne va-t-il donc pas à l'encontre de l'exercice de ces droits, de la tolérance religieuse et du pluralisme idéologique qui caractérisent notre société démocratique ?

Les dérives sectaires peuvent notamment exposer certains individus, mais aussi leurs proches, leurs enfants et leurs familles, à une « mise en état de sujétion » ou à un danger pour la santé. Ces pratiques constituent-elles dès lors une menace dont la Sûreté de l'Etat doit s'occuper ? Alors que la réponse à cette question est évidente lorsqu'il s'agit d'espionnage, d'ingérence, de terrorisme ou d'extrémisme, il peut paraître plus délicat d'y répondre pour les pratiques sectaires : constituent-elles des menaces pour l'ordre public et pour la société en général ? Ces questions sont particulièrement pertinentes dans les domaines de la santé publique, du développement personnel et de la formation, secteurs qu'investissent certaines organisations sectaires, qualifiées de nuisibles, notamment parce qu'elles encouragent leurs adeptes à se détourner de la médecine conventionnelle au profit de pratiques thérapeutiques alternatives non validées par une démarche scientifique. Promouvoir des méthodes de guérison, supposées plus efficaces que la médecine conventionnelle, est devenu un moyen de recrutement privilégié des sectes

(...)

Pas plus que le CIAOSN, le Comité permanent R n'a la compétence de porter un jugement de valeur sur quelque croyance religieuse et/ou conception philosophique que ce soit, pas plus de valider ou non un quelconque label officiel de « secte nuisible » qui aurait été donné à un mouvement religieux ou philosophique ou se prétendant comme tel.

Le Comité ne poursuit donc pas l'objectif de stigmatiser quelque culte ou philosophie de vies que ce soit. L'appréciation de la légalité des pratiques et des actes posés par une secte relève des autorités judiciaires. L'appréciation de son caractère nuisible ne peut être effectuée par les autorités politiques compétentes, sans tenir compte des jugements prononcés par les tribunaux, mais aussi des renseignements fournis par la Sûreté de l'Etat sur les menaces éventuelles. Puisque la loi a conféré à ce service la mission de s'intéresser aux organisations sectaires nuisibles, le Comité estime utile d'apporter quelques éléments d'appréciation dans ce débat.

Sa mission n'est-elle pas de contrôler le respect par les services de renseignement des droits que la loi et la Constitution confèrent aux personnes ? C'est en ayant constamment à l'esprit la recherche d'un équilibre entre l'exercice de la liberté de culte de chacun et la sécurité collective que le Comité permanent R a décidé d'ouvrir cette enquête sur la manière dont la Sûreté de l'Etat exécute sa mission légale telle que décrite aux articles 7 et 8 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité en matière d'organisations sectaires nuisibles ».

En 2015, le Comité permanent R s'était encore exprimé sur la question de sectes. Ainsi, « le Comité permanent R se demandait si la surveillance de ces « sectes » devait encore faire partie de la mission de la Sûreté de l'État », mentionnant encore *« Il faut souligner qu'en général, aucun autre service de renseignement étranger n'a pour mission officielle de surveiller les sectes nuisibles. »*

III.6. La position de la VSSE en matière d'organisations sectaires nuisibles au fil du temps

Le 21 février 2021, la VSSE rappela¹⁸ au Comité permanent R qu'en 2013, elle affectait le personnel suivant quant au suivi et au traitement des organisations sectaires nuisibles :

<u>Section Analyse</u>	<u>Section Opérationnelle</u>
1 chef de section (A2)	1 commissaire
2 niveau A	5 inspecteurs dont 2 inspecteurs divisionnaires
1 niveau B	½ inspecteur en province
1 niveau C	

Et que, par un passé plus lointain encore (1999-2000), la matière avait connu au sein de la VSSE son pic de moyens humains.

<u>Section Analyse</u>	<u>Section Opérationnelle</u>
3 niveau A	1 commissaire
2 niveau B	8 inspecteurs
1 niveau C	

La VSSE précisant encore son point de vue, soutenu par le Ministre de la Justice, suivant lequel elle avait déjà fait remarquer *« ne pas être demanderesse de devoir à nouveau investir cette compétence spécifique, menace d'une autre époque »*.

La VSSE relevait, enfin, à cet égard encore *« comprendre évidemment l'intérêt de mettre fin à « des activités illégales dommageables, qui nuisent aux individus ou à la société ou portent atteinte à la dignité humaine » mais souhaiterait pouvoir se concentrer sur d'autres menaces prioritaires : l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme politique - religieux - philosophique, la prolifération et la protection du potentiel économique et scientifique, ces menaces qui sévissent non seulement dans notre pays mais également désormais dans le monde numérique et qui demandent de grands investissements humains et technologiques pour nos services »*.

¹⁸ Courriel Administrateur général adjoint VSSE du 21 février 2021 au Comité permanent R.

III.7. La formulation des priorités

Il n'est pas inutile de souligner que, dès 2012, le Comité permanent R recommandait de définir et de formuler des priorités réalisables. Ainsi, il relevait dans son rapport annuel que « *Chaque année, quelque cent cinquante problématiques sont suivies de manière « prioritaire active » et « active » dans le volet opérationnel des plans d'action de la VSSE. (...) « Ce qui amène la VSSE à conclure que, compte tenu de l'effectif restreint dont elle dispose, elle ne peut pas déployer les agents nécessaires pour chacune de ces problématiques. (...) Ces choix sont trop souvent dictés par le pragmatisme et peuvent ne pas être suffisamment objectivés ».*¹⁹

Le Comité permanent R estimait encore, à la même époque, que « *l'élaboration de plans d'action / plans directeurs doit tenir compte à la fois de l'effectif, des moyens budgétaires et techniques disponibles, et ce conformément aux choix politiques. En d'autres termes, si les ressources disponibles sont insuffisantes, il convient de raccourcir la « liste des priorités ». Sinon, cette liste finit par devenir une énumération a priori irréalisable ».*

En réalité donc, et dans les années qui suivront encore, la multiplication des menaces, les attentats du musée juif de Bruxelles le 24 mai 2014, ensuite celui déjoué de Verviers le 15 janvier 2015 et enfin ceux de Bruxelles-National et du métro Maelbeek du 22 mars 2016 aggraveront encore la donne et les priorités.

Enfin, en 2015²⁰, dans son examen des suites réservées à ses recommandations, le Comité permanent R « *souligne qu'il est souhaitable que le nouveau Conseil national de sécurité – également sur indication des deux services de renseignement – reprenne son rôle de pilote ».*

III.8. La redéfinition des priorités en 2015 et interventions parlementaires

La Belgique, confrontée à une vague d'attentats ou de tentatives d'attentats, aux niveaux international et national²¹, amènera les Ministres de la Justice et de la Défense à redéfinir la priorité des missions et à viser la réaffectation des moyens en personnel et matériel des services de renseignement. Cette décision sera approuvée par le Conseil national de sécurité, le 13 juillet 2015, et ces décisions ont encore un impact aujourd'hui, les services de renseignement n'ayant pas encore repris, à ce jour, l'ensemble de leurs missions légales.

Le 25 août 2015, le Ministre de la Justice Koen GEENS mentionne²² que « *De Staatsveiligheid reorganiseert vanaf 1 september haar buitendienst met een ongeziene focus op het radicalisme en het terrorisme* ». Dans ce cadre, la Sûreté de l'Etat communiquera encore que « *Le plan d'action 2015 de la Sûreté de l'Etat a été approuvé par le Conseil national de sécurité. Sur la base de ce plan, des décisions ont été prises par la direction de la Sûreté de l'Etat concernant son organisation* », rajoutant encore « Conséquence de ce recentrage : les autres menaces telles que les sectes et l'espionnage industriel se retrouveront à l'arrière-plan »

Le Ministre de la Justice confirmera encore ce changement d'orientation dans sa réponse à une question parlementaire²³: « *A la suite de la redéfinition de ses priorités et à la réaffectation de ses moyens, comme approuvé par le CNS de 13 juillet 2015, elle n'assure plus*

¹⁹ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2012*, pp. 20, 21 et 96.

²⁰ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2015*, p. 2.

²¹ L'attentat du musée juif de Bruxelles le 24 mai 2014 et la tentative déjouée de Verviers le 15 janvier 2015, notamment.

²² <https://www.koengeens.be/fr/news/2015/08/25/la-surete-de-l-etat-reorganise-ses-troupes>.

²³ Question de K. JADIN au Ministre de l'Intérieur sur « la surveillance des sectes » (C.R.I., Chambre 2016-2017, 9 novembre 2016, COM 529, p. 14, Q. n° 14555).

ce suivi [...] Un projet d'AR modificatif est en cours de rédaction et vise à décharger la Sûreté de l'Etat de cette tâche (le secrétariat de la CAC, nous rajoutons) et à la confier au secrétariat du CIAOSN ²⁴».

Dans une réponse à une question parlementaire relative aux sectes, posée en 2017, le Ministre de l'Intérieur renverra au Ministre de la Justice, mentionnant que « *La surveillance même des sectes est de la compétence de la Sûreté de l'Etat et est donc une compétence de mon collègue Koen GEENS, le Ministre de la Justice. [...] Le rôle de contrôle, et plus largement le volet sécurité, est une compétence de la Sûreté de l'Etat [...]* ».

En 2018, cette question de compétence se répètera²⁵, lors d'une interrogation parlementaire faisant resurgir cette problématique émise en ces termes : « *Néanmoins, j'aimerais également vous poser la question de l'attention portée actuellement par la Sûreté de l'Etat aux organismes sectaires nuisibles. Là encore, des rumeurs nous parviennent selon lesquelles ce phénomène serait mis de côté faute d'effectifs* ». Et le Ministre de répondre que « *Depuis 2015, la Sûreté ne suit plus activement la matière relative aux organisations sectaires nuisibles. Si les collaborateurs de la VSSE devaient se réorienter vers ce dossier, il faudrait alors faire face à des lacunes dans d'autres domaines, davantage prioritaires. [...] Toutefois, le suivi des organisations sectaires nuisibles est encore inscrit dans la loi organique des services de renseignement. Si l'actualité nécessite de se concentrer à nouveau sur ce point, il est évident que la VSSE le fera* »

III.9. Les questions parlementaires successives

Récemment encore, des questions parlementaires seront posées quant à la lutte contre les dérives sectaires. Ces questions sont strictement orientées « police » et ne mentionneront aucunement la Sûreté de l'Etat. Questions faisant état des manipulations sectaires et d'une des missions de la police fédérale qui est de lutter contre ces menaces (...).

Les réponses du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur mentionneront « *La Banque de données nationale générale (BNG) et son utilité, l'absence de délits spécifiques aux sectes et l'absence de statistiques policières* ». Mentionnant, en outre, que « *Bien que le suivi des organisations sectaires ne soit pas inscrit comme une priorité dans le Plan national de sécurité actuel, il a été décidé, au sein de la police fédérale, de maintenir malgré tout une position d'information concernant ce phénomène* ».²⁶

Aucune mention donc de la Sûreté de l'Etat si ce n'est, sommairement, aux deux questions du 16 juillet 2020 mentionnant que « *le terrorisme avait mis la thématique des dérives sectaires au second plan* ». Et de souligner que « *le CIAOSN qui a effectué différents signalements auprès des services compétents à la police fédérale et / ou la Sûreté de l'Etat* », déplorant « *l'absence de suivi des signalements et des difficultés policières (quels liens et protocoles existent-ils avec VSSE ?) pour un contrôle efficace* ». Et le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, soulignait dans sa réponse « *la compétence de la Sûreté de l'Etat dans cette matière, agissant sous l'autorité du Ministre de la Justice* ».

²⁴ Il n'est pas clair si un tel arrêté royal a finalement été pris.

²⁵ Question de A. FREDERIC au Ministre de la Justice sur "la Sûreté de l'Etat et les sectes" (C.R.I. Chambre 2017-2018, 28 février 2018, COM 829, p. 4, Q. n° 23753).

²⁶ Question écrite de J. CHANSON au Ministre de l'Intérieur, n° 55-269 relative à la lutte contre les dérives sectaires (7 novembre 2019).

III.10. Questions de capacités, de choix des missions et d'affectation des moyens pour la VSSE ?

Dans le Rapport annuel 2017-2018 de la VSSE, Guy RAPAILLE, Président honoraire du Comité permanent R, relevait que « *Lors de son rentrée en fonction 2014, la direction actuelle de la VSSE, au vu du personnel disponible, a indiqué que le service n'était pas en mesure de couvrir toutes les missions légales prévues et qu'il était nécessaire de fixer des priorités [...] C'était un choix « contraint » justifiable dans les circonstances d'autant qu'à partir de 2015, la quasi-totalité des moyens a été consacrée au contre-terrorisme islamiste après les attentats sanglants de Paris, Bruxelles et autres villes européennes... Ce choix n'est, de mon point de vue, pas critiquable dans les circonstances de fait mais pose néanmoins problème. Des missions légales prévues par la loi du 30 novembre 1998 sont en déshérence : organisations sectaires nuisibles, prolifération d'armes de destruction massive notamment. [...] Dans les faits, la loi organique n'est pas respectée, même si le ministre de tutelle a « couvert » la décision de la direction. D'un point de vue démocratique, une telle situation peut poser problème : la loi qui est l'expression de la volonté du législateur est en quelque sorte mise entre parenthèses. Avec la lente diminution annoncée du terrorisme islamiste et l'octroi éventuel de nouveaux moyens, il est permis d'espérer que la VSSE puisse reprendre l'ensemble de ses missions avant que ne survienne « catastrophe » toujours possible. [...] L'abandon, total ou partiel, de certaines matières peut entraîner d'autres effets pervers, l'expertise sur ces matières se perdre, le suivi ne plus être assuré et les sources ne plus être activées, ce qui peut encore aggraver les pertes d'expertise. Quand il faudra réinvestir dans ces matières abandonnées, des difficultés surgiront inmanquablement et la VSSE ne sera pas en mesure d'être efficace et efficiente à bref délai. La situation actuelle entraîne une autre conséquence négative. Une des fonctions d'un service de renseignement est de détecter à un stade précoce des menaces à l'état embryonnaire. Cela s'appelle parfois le renseignement prédictif. Si le service n'est plus à même d'investir dans la détection de nouvelles menaces, il serait possible que la sécurité en général soit menacée ».*

III.11. Les organisations sectaires nuisibles à l'époque du Coronavirus et positions du CIAOSN et de la VSSE

En Belgique, les dérives sectaires liées au coronavirus ont attiré l'attention des autorités. Ainsi, mentionne la directrice du CIAOSN, « *On a observé avec inquiétude que certaines organisations spirituelles ou religieuses, de par leur interprétation de l'épidémie, relayaient des messages dont la nature pouvait conduire ceux qui y adhèrent à ne pas respecter les consignes de sécurité et mettre potentiellement en danger la santé publique.*

Le CIAOSN a transmis plusieurs signalements au Centre de crise. (...). Ces signalements n'ont abouti à aucune mesure, faute de personnel et de moyens financiers consacrés à la lutte contre les sectes au sein de la Sûreté de l'Etat, qui ne se focalise plus que sur les questions liées au terrorisme et au radicalisme »²⁷.

L'Administrateur général adjoint de VSSE²⁸ confirmera « *Nous avons signalé officiellement par écrit au CIAOSN que nous traitons plus la question des sectes, mais nous recevons encore certaines demandes ou signalements de leur part. Les signalements qui nous arrivent de façon*

²⁷ Courrier CIAOSN au Comité permanent R, juin 2020.

²⁸ Belga, 24 juin 2020 (Sectes : des dérives liées à la crise sanitaire signalées aux autorités).

officielle sont toujours introduits dans notre base de données. Nous répondons à leurs questions avec les informations disponibles en ajoutant que nos renseignements sont datés et que nous ne suivons plus activement les sectes. Nous sommes évidemment attentifs à des informations qui exceptionnellement seraient en lien avec le terrorisme, l'extrémisme ou l'espionnage », propos qui seront, à nouveau, reconfirmés, en août 2020, le Comité permanent R ayant été destinataire d'un courrier de l'Administrateur général-adjoint VSSE assurant « qu'en application de cette décision (la décision du CNS de 2015, nous rajoutons), le suivi actif des organisations sectaires nuisibles a été mis en suspens, sauf au cas où une menace d'ingérence, d'espionnage, de prolifération, d'extrémisme ou de terrorisme y serait liée. Au vu de la situation actuelle, et en l'absence de nouvelles consignes spécifiques du Conseil National de Sécurité, la VSSE ne voit pas de raison de modifier ses priorités et de reprendre le suivi actif des organisations sectaires nuisibles ». ²⁹

III.12. La problématique rencontrée par le Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles (CIAOSN)

Dans un courrier au Comité permanent R, le CIAOSN relève avoir envoyé entre 2018 et 2020 plus de trente demandes d'information (*Request For Informations* - RFI) à la VSSE³⁰, au SGRS et à la CAC et, d'autre part, avoir adressé plus de 20 signalements à la VSSE, à la CAC, à l'OCAM et au Comité permanent R concernant des organisations sectaires.³¹ Ces éléments attestent que la menace sectaire n'a pas disparu en Belgique, que du contraire. En outre, il ne faut pas réduire la menace sectaire au seul nombre d'organisations concernées car cela éclipserait le fait que cette menace se caractérise par le grand nombre d'hommes et de femmes qui en sont victimes.

A cet égard encore, le CIAOSN expose encore avoir constaté une « évolution » des échanges entre le CIAOSN et la VSSE. Du 1^{er} janvier 2018 au 6 octobre 2020, le CIAOSN a reçu par courrier 6 réponses de la VSSE sur les 26 demandes d'information sur des organisations potentiellement sectaires et nuisibles. Mais pour cette même période, le CIAOSN n'a reçu aucune réaction de la part de la VSSE aux 12 signalements envoyés.³² En outre, le CIAOSN relève que la VSSE lui a, par ses courriers des 14 mai 2018 et 11 juin 2018, demandé « *de ne plus envoyer les correspondances par voie électronique mais uniquement par voie postale* » et

²⁹ Courrier Administrateur général adjoint au Comité permanent R, 20 août 2020.

³⁰ *Request for information* (RFI) : 2018 : 2 à la VSSE ; 2019 : 15 à la VSSE et 2 au SGRS, 14 à la CAC et 2020 : 9 à la VSSE.

Signalements : 2018 : 5 à la VSSE, 1 à la CAC et 1 au Comité permanent R ; 2019 : 4 à la VSSE ; 2 au SGRS, 2 à la CAC, 1 à l'OCAM ; et 2020 : 3 à la VSSE, 1 à la CAC et 1 à l'OCAM.

³¹ En application de l'article 6 § 4 de la Loi du 2 juin 1998 portant création du CIAOSN et de la CAC, les informations fournies par le CIAOSN en réponse à une demande du public ne peuvent être présentées sous forme de listes ou relevés systématiques des organisations sectaires nuisibles. En conséquence, les sujets des RFI et des signalements rédigés par le CIAOSN ne peuvent pas être diffusés comme tels dans le présent rapport à la Chambre des représentants.

³² A laquelle la VSSE ajoute (14 avril 2021): « *La Sûreté de l'Etat, après les avoir étudiés avec soin, en a conclu que les particuliers, groupes, associations, communautés de foi et mouvements concernés ne représentaient pas une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat ou le potentiel scientifique ou économique de la Belgique, et que leur suivi ne ressortissait donc pas à sa compétence. Néanmoins, lorsque la VSSE disposaient d'informations récentes, fiables et utiles, ils les ont transmises au CIAOSN. A l'avenir, une réponse sera apportée même s'il n'y a rien à signaler* ».

outre le fait encore que « l'analyste de la VSSE, en charge du secrétariat de la CAC, avait été déchargé de sa mission ».

IV. Le suivi des organisations criminelles par la Sûreté de l'Etat en Belgique : totalement abandonné ?

IV.1. Les organisations criminelles et la criminalité organisée. La définition internationale des Nations Unies

L'ONU relève³³ que « Les organisations criminelles portent atteinte à l'autorité de l'Etat et à l'état de droit en alimentant la corruption, en compromettant les élections et en nuisant à l'activité économique légitime. Dans tous les cas, l'influence et l'argent de ces groupes ont un impact important sur les moyens de subsistance et la qualité de vie des citoyens, tout particulièrement les pauvres, les femmes et les enfants. (...), les Etats-membres ont souligné qu'il importait de renforcer la coopération internationale pour démanteler les réseaux illicites et de s'attaquer au problème mondial de la drogue et à la criminalité transnationale organisée, notamment au blanchiment d'argent, à la traite de personnes, au trafic d'armes et aux autres manifestations de la criminalité organisée, toutes activités criminelles qui sont un facteur d'insécurité au niveau national, compromettent le développement durable et vont à l'encontre de l'état de droit ».

IV.2. L'intérêt de la matière pour l'Union européenne

L'Union européenne a fait, dès 2013, de ce phénomène criminel une priorité et le Parlement européen a adopté une résolution sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux ainsi que des recommandations sur des actions et des initiatives à entreprendre en ce sens.³⁴ Elle estime son préjudice sur les recettes fiscales des Etats membres et de l'Union européenne, dans son ensemble, à plus de 670 milliards d'euros chaque année.

Le Réseau européen de prévention de la criminalité a réservé son Moniteur européen 2016³⁵ à la criminalité organisée. Ainsi, l'on apprend qu'au niveau européen, il y a lieu de relever plusieurs initiatives et mesures législatives dès 2005 déjà. Le Réseau conclut son rapport en relevant que « Le crime organisé représente une menace pour les citoyens européens, les institutions étatiques, les entreprises et l'économie en général. Il s'agit d'un phénomène large, complexe et multiforme qui peut toucher divers aspects de la vie. La criminalité organisée couvre un vaste éventail d'activités, parmi lesquelles le trafic de stupéfiants, d'armes à feu et même d'êtres humains. Les groupes criminels organisés exploitent la mobilité humaine pour le transport illégal des migrants et affaiblissent les systèmes financiers par le blanchiment de capitaux ».

³³ <https://www.un.org/ruleoflaw/fr/thematic-areas/transnational-threats/transnational-organized-crime/>.

³⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0307_FR.html.

³⁵ https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/monitor_organised_crime_final_draft_-_french.pdf.

IV.3. Et en Belgique...

Le Sénat³⁶ avait institué une commission en juillet 1996, la chargeant de définir la criminalité organisée en Belgique et d'examiner par quels moyens légaux il serait possible de la combattre. Un premier rapport fut déposé en décembre 1998³⁷ dans lequel elle constatait que les données policières constituaient le seul outil d'analyse et représentaient plutôt la manière dont les services de police organisaient leurs efforts de recherche.³⁸

Sans attendre les conclusions définitives de cette commission, le gouvernement dressa un plan d'action sur la criminalité économique et financière, œuvra à la réorganisation des services de police et déposa à la Chambre des représentants un projet de loi sur les organisations criminelles qui fut voté le 4 juin 1997.

Les parlementaires poursuivirent le travail entamé et second rapport parlementaire relatif à la criminalité organisée fut déposé fin mars 2003³⁹. Alors que la lutte contre la criminalité organisée était l'une de ses missions légales depuis 1998, il n'était plus question de la Sûreté de l'Etat dans ce rapport ...

En 2019, ce ne sont pas moins de 628 organisations criminelles, associations de malfaiteurs ou groupes d'auteurs qui ont été renseignés dans le cadre d'une étude au sein des différentes PJF⁴⁰. Le Comité permanent R relève qu'en cette étude, la PJF souligne que « *la problématique du terrorisme ou de son financement est citée 20 fois* »⁴¹.

Dans son rapport de 2018⁴², la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF) mentionne à son tour que 33.445 déclarations et 933 nouveaux dossiers lui ont été transmis en 2018. Et que des informations issues de 2.972 déclarations (pour un montant total de 1.700,89 millions d'euros) de soupçon ont été transmises et utilisées par et aux Parquets d'instance et Parquet fédéral.

De l'analyse de ce rapport 2018 encore, il ressort également qu'un dossier sur deux, transmis aux autorités mentionnées, est relatif à la criminalité organisée. Qu'enfin, et quant au volet du financement du terrorisme⁴³, celui-ci a représenté, en 2018, pour la CTIF, un total de 47 dossiers pour un montant total s'élevant à 14 millions d'euros.

³⁶ https://www.senate.be/doc/magazine/1998_3/3-98f-09.htm.
<https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=1&NR=326&VOLGNR=9&LANG=fr>

³⁷ *Doc. Parl.*, Sénat n°1-326/9, Rapport final fait par MM. Coveliers et Desmedt, Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée, 8 décembre 1998.

³⁸ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activité 2004*, pp. 14 et sv.

³⁹ *Doc. Parl.*, Sénat, Session 2002 - 2003, 2-452/2.

⁴⁰ Police fédérale belge, 'Diagnostic- Vers une première approche des organisations criminelles' Avril 2020, p. 4.

⁴¹ Police fédérale belge, « Diagnostic- Vers une première approche des organisations criminelles », Avril 2020, p.11.

⁴² https://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual_report/ra2018.pdf, pp.10 et 46.

⁴³ https://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual_report/ra2018.pdf, p.22.

IV.4. La position de la VSSE au fil du temps

IV.4.1. Avant la Loi organique de 1998

En octobre 1996, l'Administrateur général de la VSSE déclarait⁴⁴ que « *La Sûreté de l'Etat veut faire de la lutte contre la criminalité organisée une de ses priorités principales. Il est toutefois encore trop tôt pour définir en détail la manière dont la Sûreté de l'Etat peut et souhaite fournir une contribution dans ce domaine. Actuellement, nous tâtons encore un peu le terrain pour voir ce qui s'y passe. Nous n'avons commencé qu'au début de 1995 à travailler de manière systématique sur la problématique de la criminalité organisée* ».

IV.4.2. Après la Loi organique 1998

Comme mentionné *supra*, la Loi organique du 30 novembre 1998 reprend très clairement le suivi des organisations criminelles comme une des missions légales de la Sûreté de l'Etat.

Dans le cadre de l'enquête de contrôle effectuée par le Comité permanent R en 2003, une première vision de l'approche de la VSSE avait pu être esquissée en ce qui concerne le crime organisé. Ainsi, à cette époque, le contenu que la VSSE attribuait à la lutte contre le crime organisé se situait à deux niveaux complémentaires.

D'une part, le crime organisé devait être abordé à partir du Plan National du Renseignement qui plaçait ses priorités au niveau de la protection du PES et de la lutte contre le terrorisme. Aux fins de préserver la compétitivité des industries et des instituts belges, et de retracer les flux financiers provenant des activités du crime organisé, en matière de terrorisme notamment. D'autre part, la VSSE devait lutter contre le crime organisé en l'absence de toutes directives quelconques. La VSSE tentait de fournir une image aussi précise que possible de la problématique sur base de ses propres sources et d'un large réseau d'informateurs. La VSSE soulignait que certains aspects spécifiques de cette matière étaient traités en collaboration avec d'autres services compétents en Belgique (Police et Justice, notamment) ainsi qu'avec des services étrangers initiés à la criminalité organisée.⁴⁵

Dans son rapport d'activités 2017-2018, la VSSE contextualisait sa compétence en matière de criminalité organisée : « (...) *Ceci explique pourquoi la criminalité organisée - qui est pourtant une compétence judiciaire et de police par essence - fait aussi partie des missions de la VSSE pour autant qu'un lien ait été établi avec une autre compétence de notre service. Au regard de ce qui précède, il est indubitable qu'une bonne coopération, tant entre les différentes entités au sein de la VSSE qu'avec les services partenaires de cette dernière en Belgique et à l'étranger, revêt une importance fondamentale afin d'assurer un fonctionnement efficace en termes de renseignement* »⁴⁶.

Le rôle de la VSSE est, en raison de sa mission de service de renseignement donc, de servir d'appui aux services de police. Cependant, si la VSSE, au cours d'une enquête, recevait des

⁴⁴ Interview de l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat, publiée dans la Revue professionnelle de la police belge, Politeia, et cité dans COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 1997*, p.151.

⁴⁵ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2004*, pp. 15 et sv.

⁴⁶ Extrait du Chapitre intitulé : « Le travail de la VSSE : plus que le contre-terrorisme », *Rapport d'activités de la Sûreté de l'Etat 2017-2018*, p. 15.

informations pouvant avoir de l'importance pour les services de police⁴⁷, elle en informerait immédiatement les autorités compétentes.⁴⁸ Rassembler des informations sur des faits criminels isolés en soi ne relève donc pas des compétences de la VSSE dont les agents n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire, la VSSE recherchant les structures et les moyens d'actions de certains groupes et organisations criminels pouvant constituer une menace pour la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat.⁴⁹

A cet égard encore, très récemment, le Vice-Premier ministre et Ministre de la Justice relèvera dans sa Déclaration de politique 2.0 Justice⁵⁰ que « *La Justice et la PJF lutteront plus fermement contre la criminalité organisée. (...)* ». Sans aucune autre mention quelconque de la Sûreté de l'Etat...

IV.4.3. L'engagement historique de la VSSE quant aux organisations criminelles... et la réalité de la situation actuelle

La VSSE a tracé⁵¹ l'historique de l'engagement de ses services contre les organisations criminelles dans les dernières décennies de la manière suivante : « *Inscrite dans la loi organique de 1998, la lutte contre les organisations criminelles est devenue une des 7 matières suivies officiellement par notre service. (...). La Belgique était en effet confrontée à plusieurs manœuvres orchestrées par des organisations criminelles pilotées par les autorités politiques de ces Etats (ex-Union soviétique) : (...) mafia géorgienne à Anvers, fraude aux visas dans les ambassades belges, (...) La lutte contre les organisations criminelles était dès lors intrinsèquement liée à la sûreté intérieure du royaume, à l'ordre démocratique et constitutionnel et au potentiel scientifique et économique de notre Etat.*

Les attentats du 11 septembre 2001 et la crise financière de 2008 ont encore renforcé le pouvoir de ces organisations criminelles et l'ingérence des anciens Etats soviétiques (Russie, Kazakhstan, Géorgie, ...) a continué à se développer via les tentatives / manœuvres de corruption, fraude ou blanchiment d'argent. Pratiquement, nous suivions alors les agissements de certains oligarques qui, pour le compte des autorités de leur pays, tentaient de développer leurs activités frauduleuses en Belgique et d'approcher certains responsables d'administration ou décideurs politiques.

Nous travaillons, à cette époque, en étroite collaboration avec des services offensifs et défensifs étrangers également confrontés à cette problématique.

Notre service a, en parallèle, suivi les phénomènes de l'immigration illégale (fraude documentaire), le trafic d'armes, de drogues ou de diamants, dès le moment où ils pouvaient être liés à une des menaces légales (terrorisme, extrémisme, ingérence, prolifération...).

⁴⁷ Bien que la VSSE n'ait pas pour tâche de rechercher des infractions, l'article 29 du Code d'instruction criminelle (CIC) est pleinement applicable aux agents de la VSSE dans le cadre de leurs missions.

⁴⁸ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2003*, pp. 175-176.

⁴⁹ A laquelle la VSSE ajoute (14 avril 2021): « *De même que les informations relatives aux organisations sectaires nuisibles, celles transmises à la VSSE en fait d'organisations criminelles font l'objet du suivi scrupuleux qui s'impose, en particulier lorsque, s'inscrivant dans le cadre d'activités d'ingérence ou de terrorisme (flux de financement, trafic de faux documents d'identité, etc.), elles touchent aux valeurs qu'il appartient à la Sûreté de l'Etat de protéger* ».

⁵⁰ [Beleidsverklaring_justitie20210205FR.pdf, pp. 54 à 56.](#)

⁵¹ Interview de l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat, publiée dans la Revue professionnelle de la police belge, Politeia, et cité dans COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 1997*, p.151.

Concrètement, la section d'analyse chargée de ce suivi était composée de deux analystes. Côté opérationnel, (...) seuls 1 ou 2 inspecteurs de cette section se consacraient à cette tâche, la direction opérationnelle estimant qu'il ne fallait pas y affecter davantage de personnel.

Au plan national, nous collaborions avec des services tels que les Affaires Étrangères (AE) le SPF Economie, le SPF Finances ou encore le Centre pour l'Égalité des Chances. C'est également à cette époque qu'est né le partenariat avec la CTIF.

Le service a mis fin au suivi des organisations criminelles lors de la restructuration de 2015 ».

IV.5. Les recommandations du Comité permanent R (1997 - 2001)

Dès 1997, le Comité avait insisté, dans le contexte de la problématique des organisations criminelles et de l'utilisation des informateurs, sur le fait que la collaboration entre services de police et services de renseignement sur des sujets tels que la criminalité organisée ou encore le terrorisme, devrait faire l'objet d'une attention particulière⁵². Dans le cadre de la même problématique, étant donné qu'un grand nombre de données dont disposaient les services de renseignement provenait d'informateurs, le Comité permanent R estimait que le recours à des informateurs⁵³ devrait être réglementé par une loi qui tienne compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

En 1999, dans le cadre de commentaires relatifs à la Recommandation 1402 du Conseil de l'Europe, émise le 26 avril 1999, sur le contrôle des services de sécurité intérieure dans les États-membres, le Comité permanent R mentionnait que les organisations criminelles représentaient bien un danger pour l'ordre démocratique et l'intégrité de l'État et qu'il convenait donc d'encourager la collaboration des services de sécurité avec les services de police en vue de prévenir et de combattre cette forme de criminalité. Le Comité permanent R estimait encore que la mission des services de renseignement était d'évaluer si la criminalité organisée constituait réellement une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre démocratique⁵⁴.

Dans le cadre de la lutte contre certaines formes de criminalité organisée, le Comité permanent R estimait, en 2001, que la VSSE devait s'intéresser davantage au trafic de visas, passeports ou autres documents d'identité belges. Elle devait également prêter attention aux influences éventuelles que des réseaux criminels ou des services de renseignement étrangers pouvaient exercer sur des membres du personnel diplomatique. Dans cette optique, le service devait enquêter dans les ambassades et autres postes diplomatiques belges établis dans des pays d'où partaient des filières de trafic d'êtres humains. Le Comité préconisait également l'établissement d'un accord de coopération entre la VSSE et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) tant le phénomène du crime organisé relevait également de la compétence de ce dernier lorsqu'il présentait une menace pour la sécurité et l'intégrité des forces armées⁵⁵.

⁵² COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 1997*, p. 167.

⁵³ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, p. 6.

⁵⁴ COMITE PERMANENT R, *Rapport complémentaire d'activités 1999*, pp. 180-181.

⁵⁵ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, p. 10.

IV.6. Les enquêtes du Comité permanent R (2001 - 2006)

Le Comité permanent R a effectué peu d'enquêtes spécifiques sur la problématique de la criminalité organisée⁵⁶, la dernière datant de l'année 2006.

En 2001, le Comité a décidé d'ouvrir une enquête d'initiative sur « *les renseignements dont dispose la Sûreté de l'Etat à propos d'une affaire de fraude aux visas évoquée au Sénat, notamment dans le contexte de la traite des êtres humains* ».

En 2003, il a, également, mené une « *enquête de contrôle relative à la manière dont la Sûreté de l'Etat et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité fonctionnent et collaborent dans le cadre de leur nouvelle mission légale concernant les menaces que constituent les organisations criminelles* ». Dans le cadre de cette enquête, le Comité permanent R avait, en premier lieu, constaté une attitude de retrait manifestée par la VSSE et le SGRS par rapport à une analyse stratégique de la menace des organisations criminelles relativement à la sécurité nationale⁵⁷. Ce manque de vision stratégique était susceptible d'entraîner dans ce domaine un déficit de communication de renseignements pertinents aux autorités politiques. En second lieu, le Comité permanent R avait observé que la collaboration entre les deux services de renseignement dans ce domaine était quasi inexistante.⁵⁸ Or, ces services avaient conclu un protocole d'accord, en mai 1997, établissant les bases d'une collaboration en matière de sectes nuisibles, d'espionnage, d'extrémisme idéologique, de crime organisé, de terrorisme et de prolifération.⁵⁹

Enfin, en 2006, le Comité a effectué une enquête de contrôle suite à la plainte d'un particulier contre la Sûreté de l'Etat qui le suspectait d'entretenir des liens avec le crime organisé et le trafic d'êtres humains.

IV.7. Les questions parlementaires récentes visant les organisations criminelles

Quant à la problématique des organisations criminelles, sept questions parlementaires ont été posées entre le début du mois de novembre 2020 et la fin du mois de janvier 2021, montrant ainsi l'intérêt des parlementaires pour ces questions à très large spectre (l'économie illégale (trafic de drogue, la traite des êtres humains, les ventes d'armes illicites, la contrefaçon de médicaments...), la criminalité subversive organisée, la lutte contre l'industrie criminelle (avec menaces, intimidations et « liquidations »))...

V. L'Accord de Gouvernement du 30 septembre 2020 et les initiatives gouvernementales ultérieures

L'Accord du Gouvernement DE CROO précise, quant à la politique de sécurité et aux services de sécurité et de renseignement, que « *La position d'information des services de renseignement et de l'OCAM sera renforcée* ». Qu'en outre, « *Le gouvernement créera une*

⁵⁶ Au cours de ses premières années d'activité, le Comité a réalisé une enquête sur la manière dont les services de renseignement traitent la problématique des activités mafieuses en provenance des pays de l'Est.

⁵⁷ De Morgen, 21 juin 2004, sous « *Inlichtingendienst krijgt pak voor de broek van parlementair controleorgaan* ».

⁵⁸ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2004*, p. 20.

⁵⁹ COMITE PERMANENT R, *Rapport d'activités 2004*, p. 17.

banque-carrefour de la sécurité pour le partage d'informations de manière intégrée et sécurisée (police, justice, OCAM, services de renseignement, cellule d'information financière, ...) sans mettre en péril les investissements et les projets existants et en cours (comme l-police en ce qui concerne la police intégrée) ». Et qu'enfin, en ce qui concerne le budget : « Afin de garantir la sécurité et l'ordre juridique, les services de sécurité et de renseignement et la Justice seront refinancés et modernisés par des investissements dans les ressources humaines, l'informatisation et les bâtiments ».

Quelques semaines plus tard, le 22 décembre 2020, le gouvernement adoptait l'arrêté royal⁶⁰ portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du Renseignement et de la Sécurité et du Comité de coordination du Renseignement et de la Sécurité.

Le Rapport au Roi mentionnait que parmi les missions du CNS se trouvait notamment celle de « *définir la coordination des politiques dans la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme qui peut conduire au terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et le financement de ces phénomènes. D'autres phénomènes liés à la sécurité qui ont ou peuvent avoir un impact considérable sur la société, comme la lutte contre la criminalité organisée, peuvent être évoqués. Toutefois, cela doit toujours se faire dans le respect de la compétence du ministre concerné et de l'indépendance du pouvoir judiciaire* ».

VI. La position actuelle de la VSSE quant à ses moyens en personnel, financiers

Dans le cadre de ce rapport, le Comité ne pouvait manquer de signaler les demandes pressantes de la VSSE quant à l'augmentation de ses moyens en personnel, financiers et quant à la détermination exacte de ses missions légales.

Dans son rapport annuel 2019⁶¹, la VSSE mentionne : « *En comparant, sur le plan du budget et des effectifs, la VSSE avec d'autres services de renseignement européens similaires, il apparaît rapidement que nous sommes un service assez petit du monde du renseignement en Europe. (...) Le benchmark que nous avons réalisé montre clairement qu'un rattrapage s'impose. C'est pourquoi, depuis un certain nombre d'années, la VSSE plaide en toute logique pour un triplement du budget et un doublement des effectifs. Il s'agit d'une initiative nécessaire qui nous permettra avant tout de remplir nos obligations légales. Certaines menaces ne peuvent faire l'objet d'un suivi suffisant par manque de moyens, conclusion que nous avons déjà fait acter par le Conseil National de Sécurité* ».

Force fut encore, le 9 février 2021, pour le Comité permanent R invité à la VSSE, et ensuite d'une présentation détaillée du nouveau modèle d'investigation (NIM), de constater que la VSSE était à même de suivre, en 2021, qu'une partie assez faible des dossiers ouverts et qu'il en résultait indéniablement pour cette Administration, en manque d'effectifs, l'obligation d'effectuer des choix.

Ainsi donc encore, la VSSE décrit⁶² les perspectives des prochaines années de la manière suivante : « *Pour rappel, la VSSE devrait avoir la capacité de former, encadrer (stage) et loger 60 inspecteurs en 2021. Ces inspecteurs doivent combler des départs à la pension (...) et*

⁶⁰ M.B. 29 décembre 2020.

⁶¹ <https://www.vsse.be/sites/default/files/paragraphs/1-ra2020-fr-version10-single-light.pdf>.

⁶² Courriel de l'Administrateur général adjoint VSSE du 21 février 2021.

accroître notre capacité de gestion de sources humaines (...) mais aussi le traitement de données numériques (...).

L'affectation de ces capacités sera prioritairement orientée vers l'espionnage, le contre-radicalisme⁶³ (religieux mais aussi politique - demande parlementaire) et contre-terrorisme. Ces missions sont prioritaires en risque (légal) pour nos concitoyens mais aussi dans le contexte d'une crise sanitaire et économique, il est indispensable de veiller à la protection et au bon fonctionnement de nos institutions démocratiques fragilisées par les menaces citées plus haut. Cet accroissement en personnel et évidemment en budget (fonctionnement, investissement, ICT, infrastructure) sont actuellement en débat avec le cabinet de la Justice (mais plus globalement aussi au sein du CCIV / SCIV en ce qui concerne des dossiers comme la sécurité des réseaux ICT, les conséquences pour les services du déploiement du - sic - 5G ou l'ajustement de la stratégie de cybersécurité.) qui souhaite répondre à l'accord du gouvernement.

A plus long terme, nous visons un accroissement de + / - 130 FTE par an pour rejoindre lentement la taille (proportionnellement) de nos services voisins. Avant cela, il faut donc clarifier l'apport budgétaire in globo pour la VSSE, où loger son personnel et comment répondre au défi numérique et technologique ».

C'est ainsi que la VSSE présentera ses besoins en personnel de la manière suivante :

Année	Inspecteurs	Analyse	Soutien	Total (FTE)	Cumulé (FTE)
2020	0	7	26	33	598
2021	60	20	25	105	703
2022	90	26	23	139	842
2023	90	30	15	135	977
2024	90	30	15	135	1112

VII. Conclusions concernant le suivi des organisations sectaires nuisibles et des organisations criminelles : mission légale, marge de manœuvre et structure organisationnelle

VII.1. Les organisations sectaires nuisibles et les organisations criminelles comme menace pour la sécurité – la compétence matérielle

La mission de la VSSE en matière de suivi des sectes nuisibles et des organisations criminelles se situe dans le cadre de sa mission de renseignement. Conformément à l'article 7, 1° L.R&S, la VSSE a pour mission 'de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales, le potentiel scientifique ou économique défini par le Conseil national de sécurité, ou tout autre intérêt fondamental du pays défini par le Roi sur proposition du Conseil national de sécurité'.

Le législateur a choisi de dresser une liste limitative des menaces pour la sécurité qui relèvent du domaine de compétence de la VSSE (c'est-à-dire le terrorisme, l'extrémisme,

⁶³ En d'autres termes, l'accent sera mis sur le CT (contre-terrorisme), le CE (contre-extrémisme) et la CI (contre-ingérence). Les organisations sectaires nuisibles et les organisations criminelles n'ont aucune place dans ce trio.

l'espionnage, l'ingérence, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles et les organisations criminelles).

Les '*organisations sectaires nuisibles*' sont décrites comme étant '*tout groupement à vocation philosophique ou religieuse, ou se prétendant tel, qui, dans son organisation ou sa pratique, se livre à des activités illégales dommageables, nuit aux individus ou à la société ou porte atteinte à la dignité humaine*' (art. 8, 1°, alinéa 2, L.R&S).

Le législateur a, en outre, décrit les '*organisations criminelles*' comme étant une menace pour la sécurité nationale qui doit relever de la sphère d'intérêt de la VSSE. Cette notion est décrite comme suit dans la Loi organique des services de renseignement et de sécurité : '*toute association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, en vue de commettre de façon concertée des crimes et délits, pour obtenir, directement ou indirectement, des avantages patrimoniaux, en utilisant l'intimidation, la menace, la violence, des manœuvres frauduleuses ou la corruption ou en recourant à des structures commerciales ou autres pour dissimuler ou faciliter la réalisation des infractions.*' (art. 8, 1°, alinéa 2, f L.R&S). Le législateur a voulu établir une distinction entre une organisation criminelle comme menace pour la sécurité nationale et une organisation criminelle comme infraction pénale (art. 324bis CP). Aussi la VSSE n'est-elle compétente que pour le suivi des organisations criminelles '*qui se rapportent intrinsèquement aux activités visées à l'article 8, 1°, a) à e) et g)*' – c'est-à-dire les activités de terrorisme, d'extrémisme, d'espionnage, d'ingérence, de prolifération et de sectes nuisibles – '*ou qui peuvent avoir des conséquences déstabilisantes sur le plan politique ou socio-économique*'.

Toutes les organisations sectaires nuisibles et toutes les organisations criminelles ne font donc pas partie de la sphère d'intérêt légale de la VSSE. La Loi organique des services de renseignement et de sécurité prévoit, en outre, que ces organisations ne relèvent de la compétence de la VSSE que si leurs activités sont susceptibles de représenter une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et/ou pour le potentiel économique ou scientifique du pays.

VII.2. Les activités de renseignement relatives aux organisations sectaires nuisibles et aux organisations criminelles – la compétence procédurale

La compétence procédurale dans le cadre de la mission de renseignement est déterminée en premier lieu par les activités énumérées à l'article 7, 1° L.R&S : '*(de) rechercher, (d') analyser et (de) traiter le renseignement*'. Il en ressort que la VSSE combattra les sectes nuisibles et les organisations criminelles en recueillant des informations et en analysant les renseignements, puis en transmettant à d'autres instances (par ex. les autorités policières ou judiciaires) les renseignements obtenus (c'est-à-dire les informations enrichies). Ces instances prendront finalement les contre-mesures qui s'imposent pour protéger la sécurité nationale.

VII.3. Les priorités politiques

L'article 7, 1° L.R&S établit une obligation légale d'agir dans le chef de la VSSE. En d'autres termes, il existe un devoir '*de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement*'. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune priorité ne peut être fixée dans le cadre des activités de la VSSE. En effet, le service ne dispose pas (et ne pourrait jamais disposer) de capacités et de ressources suffisantes pour détecter, surveiller et contrôler toutes les menaces pour la

sécurité nationale relevant de sa compétence. La hiérarchisation des priorités est donc une nécessité, voire une obligation.

Cette lecture est confirmée dans diverses dispositions légales et réglementaires. Tout d'abord, l'article 4 L.R&S stipule que la VSSE accomplit ses missions à l'intervention du Ministre de la Justice, mais *'conformément aux directives du Conseil national de sécurité'*.

La mission du Conseil national de sécurité (CNS) est définie à l'article 3 de l'Arrêté royal du 22 décembre 2020 *'portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité'*. Celui-ci établit que le CNS, *'(e)n tant qu'organe de coordination', 'est chargé de la définition des priorités des services de renseignement et de sécurité'*.

En juillet 2015, ce même Conseil national de sécurité a décidé que la VSSE n'assurerait plus un suivi actif (nous soulignons) des organisations sectaires nuisibles. En 2020, la VSSE l'a également confirmé au Comité en ces termes : *« en application de cette décision (la décision du CNS de 2015, nous rajoutons), le suivi actif des organisations sectaires nuisibles a été mis en suspens, sauf au cas où une menace d'ingérence, d'espionnage, de prolifération, d'extrémisme ou de terrorisme y serait liée. Au vu de la situation actuelle, et en l'absence de nouvelles consignes spécifiques du Conseil National de Sécurité, la VSSE ne voit pas de raison de modifier ses priorités et de reprendre le suivi actif des organisations sectaires nuisibles »*.

Enfin, l'article 2 de l'Arrêté royal du 5 décembre 2006 *'relatif à l'administration générale et à la cellule d'appui de la Sûreté de l'Etat'* dispose que la direction générale de la VSSE (c'est-à-dire l'Administrateur général et l'Administrateur général adjoint) sont *'responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan stratégique quadriennal qui détermine les priorités de la Sûreté de l'Etat et les stratégies opérationnelles pour mettre en œuvre ces priorités'*. L'article 3 stipule que *'les administrateurs généraux de la VSSE soumettent conjointement chaque année à la Ministre de la Justice un plan d'action'* lié à la réalisation des priorités du plan stratégique. Ce plan d'action comprend, entre autres, les objectifs stratégiques et les moyens de les concrétiser.

Ce qui ressort de ces plans, c'est que depuis les attentats de Verviers (janvier 2015), Paris (novembre 2015) et Bruxelles (mars 2016), le terrorisme et l'extrémisme (islamiste, de droite et de gauche), ainsi que l'espionnage, constituent les trois fers de lance de la politique de la VSSE et, en tant que tels, sont considérés comme les menaces les plus importantes. Les organisations sectaires nuisibles, pas plus que les organisations criminelles, ne figurent dans la liste des priorités.

VII.4. La marge de manœuvre autorisée

Lorsqu'ils fixent les priorités politiques, le Conseil national de sécurité et le Ministre de la Justice sont soumis à des contraintes juridiques. Les priorités doivent d'abord se situer dans la sphère de compétence définie par le législateur, c'est-à-dire dans le cadre des intérêts à protéger et des menaces pour la sécurité qu'il convient de contrer.

En outre, ni le Conseil national de sécurité, ni le Ministre de la Justice, pas plus que la VSSE, ne sont compétents pour décider qu'une menace pour la sécurité, dans son intégralité, pour tous les types d'activités de renseignement et en tout temps, ne doit pas faire l'objet d'un suivi. Une telle mesure équivaut à une suspension par le pouvoir exécutif de l'article 7, 1° p.o. article 8, 1° L.R&S. Pour mémoire, l'article 7, 1° L.R&S établit une obligation légale *'de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement'*. L'établissement de priorités dans le cadre des missions de renseignement de la VSSE consiste à déterminer les questions pour

lesquelles le service de renseignement doit constituer activement une position d'information. Cela détermine à son tour dans quels domaines et quelles matières il y a lieu de développer (davantage) un réseau d'informateurs et avec quels services externes (étrangers et nationaux) il y a lieu de conclure ou d'approfondir des partenariats. Cela ne signifie en aucun cas que si la VSSE reçoit passivement des informations d'un tiers contenant des indications concrètes (*leads*) d'éventuelles activités problématiques⁶⁴, la VSSE n'aurait pas le devoir de procéder à une évaluation approfondie et, si nécessaire, d'enquêter activement. La VSSE a certes la compétence de procéder à une évaluation d'opportunité dans le cadre de ses enquêtes, mais elle a également l'obligation d'enquêter sur les menaces pour la sécurité énumérées par le législateur. Compte tenu du principe de précaution, l'évaluation de *leads*, et la décision subséquente de poursuivre activement ou non un *lead*, doivent être prises sur la base de critères objectifs préétablis. Compte tenu du principe de légalité, ces critères ne doivent pas conduire à une situation où une menace pour la sécurité définie légalement ne fait jamais l'objet d'une enquête approfondie dans la pratique.

VII.5. La traduction organisationnelle des priorités politiques

Il convient par ailleurs de se demander dans quelle mesure cette marge de manœuvre politique juridiquement limitée impacte la traduction organisationnelle des priorités politiques. En d'autres termes : qu'est-ce qui est et qu'est-ce qui n'est pas possible dans le cadre de la création et de la dissolution de services et de sections ? Et faut-il prévoir une capacité réservée ?

Le Ministre de la Justice (*cf.* art. 5, § 3 L.R&S) et, à titre subsidiaire, la direction générale de la VSSE (*cf.* art. 2 A.R. 5 décembre 2006) ont, dans le cadre des règles définies par le législateur et le Roi, la responsabilité de définir la structure organisationnelle de la VSSE.

Au niveau gouvernemental, l'Arrêté royal du 5 décembre 2006 (*supra*) stipule que la VSSE est composée d'une direction des opérations, d'une direction de l'analyse et d'une direction d'encadrement. Au niveau législatif, la Loi relative à la classification stipule, par exemple, que la VSSE doit disposer d'un officier de sécurité, tandis que la Loi relative à la protection des données stipule que le service doit disposer d'un délégué à la protection des données.

Dans ce cadre législatif et réglementaire, il est laissé à la discrétion du pouvoir exécutif de créer ou non un service (d'analyse) ou une section (opérationnelle) pour une menace de sécurité particulière. La suppression du service d'analyse Sectes et, auparavant, de la section opérationnelle Sectes au sein de la VSSE, relève donc de l'autonomie des décideurs politiques susmentionnés.

Cependant, la VSSE doit s'organiser de manière à pouvoir remplir son obligation légale d'agir lorsqu'elle reçoit passivement des informations d'un tiers contenant des indications concrètes d'éventuelles activités problématiques de sectes nuisibles ou d'organisations criminelles. On peut, par exemple, prévoir une capacité réservée (par ex., x analystes et x agents de collecte) chargée d'examiner ces informations obtenues passivement et, le cas échéant, de recueillir des informations supplémentaires.⁶⁵ Ces agents de la VSSE peuvent

⁶⁴ Par ex. d'organisations sectaires nuisibles ou d'organisations criminelles telles que définies par la loi.

⁶⁵ A laquelle la VSSE ajoute (14 avril 2021): "La Sûreté de l'Etat applique déjà la recommandation de constituer une 'capacité réservée', à la fois opérationnelle et d'analyse, mobilisable le cas échéant pour assurer un traitement adéquat aux informations reçues relatives aux organisations sectaires nuisibles et aux organisations criminelles, au cas où elles intéresseraient la sûreté de l'Etat ou le potentiel scientifique ou économique de la Belgique".

encore être chargés d'autres tâches définies par le responsable de la VSSE, mais ils jouent un rôle de première ligne lorsque des informations problématiques sur les sectes ou les organisations criminelles sont transmises à la VSSE. Sachant que certaines activités des organisations sectaires nuisibles peuvent également être qualifiées d'activités extrémistes et/ou d'ingérence, il peut être décidé, le cas échéant, de mettre en place une telle capacité réservée au sein des services et sections responsables de ces menaces. Compte tenu de la nature transversale de la menace que représentent les 'organisations criminelles', cette tâche pourrait être l'une des tâches supplémentaires des autres services et sections.

VII.6. Un débat sociétal

Un débat sociétal plus large (lisez : parlementaire ?⁶⁶) s'impose sur les missions dévolues au service de renseignement civil dans la Loi organique des services de renseignement et de sécurité de 1998 et l'établissement des priorités qui y sont associées. Cela nécessitera ensuite une discussion scientifiquement fondée sur l'attribution de capacités et de ressources suffisantes pour détecter, surveiller et contrôler comme il se doit toutes les menaces pour la sécurité nationale relevant de sa compétence.

⁶⁶ La VSSE réfléchit dans le même sens (14 avril 2021): "C'est au Parlement, tant dans sa fonction de législation que de contrôle du pouvoir exécutif, qu'il appartiendra d'apprécier si (considérant les moyens humains et matériels limités dont elle dispose et la gravité parfois extrême des nombreuses menaces liées à l'extrémisme, au terrorisme, à l'ingérence, à l'espionnage et à la prolifération auxquelles elle est confrontée in concreto) il est opportun ou bien d'exiger de la Sûreté de l'Etat qu'elle assure à nouveau le suivi actif des organisations sectaires nuisibles, ou bien de l'en décharger, ou bien de valider la décision du Conseil nationale de sécurité du 13 juillet 2015 approuvant la mise en suspens du suivi actif des organisations sectaires nuisibles."