



**Comité permanent de contrôle des services de
renseignement et de sécurité**

Numéro de notice 2021.285

**Enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté de l'État a assuré le suivi de
la commissaire du gouvernement Ishane HAOUACH**

Rapport final - 16 septembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	3
II. L'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes sous le contrôle d'un commissaire du gouvernement	3
II.1. Un commissaire du gouvernement ?	3
II.2. Un commissaire du gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, un organisme d'intérêt public	4
II.3. La nomination de Ihsane HAOUACH et la démission honorable	4
III. La note de la Sûreté de l'État	5
III.1. Une 'note aux autorités' concernant la nomination de Ihsane HAOUACH	5
III.2. Application de la Loi relative aux services de renseignement (L.R&S)	6
III.2.1. En ce qui concerne la compétence la VSSE	6
III.2.2. En ce qui concerne la possibilité pour le gouvernement de demander des renseignements à la VSSE à propos d'un commissaire du gouvernement	6
III.2.3. En ce qui concerne les directives internes	7
IV. Une chronologie exhaustive	7
V. Constatations de l'enquête	10
V.1. Une attention renouvelée pour les Frères musulmans (et Ihsane HAOUACH) ?	10
V.2. D'initiative ou sur demande ?	10
V.3. Le principe de précaution	10
V.4. Une communication orale ou écrite ?	11
V.5. La note en question devait-elle être envoyée le 8 juin, et, dans l'affirmative, à qui ?	11
V.6. Aucune autre constatation d'enquête entre la rédaction de la note (3 juin) et l'envoi au ministre de la Justice (7 juillet) ?	11
V.7. La classification de la note	11
V.8. Un rôle pour des partenaires belges ou étrangers ?	12
V.9. À qui revient la décision de mettre en œuvre une 'entrave' ?	12
V.10. Le rapport de la VSSE a-t-il mené à la démission de Ihsane HAOUACH ?	12
V.11. La nécessité d'un screening pour les fonctions revêtant un caractère public ?	12
VI. Recommandations	13
VI.1. Communication écrite (excepté en cas d'extrême urgence)	13
VI.2. Obligation et culture de sécurité dans le chef des destinataires des notes classifiées	13
VI.3. Nécessité de vérification préalable de l'intégrité, de la loyauté et de la discrétion	13
VI.4. Mention de tous les destinataires dans les notes aux autorités (NA)	14
VI.5. Transmission sans délai des notes validées	14
VI.6. Communication des besoins du Conseil national de sécurité aux services de renseignement	14

I. INTRODUCTION

Par arrêté royal du 17 mai 2021, Ihsane HAOUACH a été nommée comme commissaire du gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes (IEFH). En cette qualité, elle représentait le gouvernement au conseil d'administration de l'IEFH. Elle a cependant été sous le feu des critiques dès sa nomination : d'une part en raison de son voile, et d'autre part, en raison des propos qu'elle a tenus sur la séparation entre l'Église et l'État. Le 9 juillet 2021, Ihsane HAOUACH a présenté sa démission. Le même jour, il a été suggéré dans les médias qu'une note de la Sûreté de l'État (VSSE) pourrait en être à l'origine.¹

Deux Députés et membres de la Commission parlementaire de suivi ont alors demandé au Comité permanent R d'ouvrir une enquête.² Le Comité a pris l'initiative d'ouvrir une *'enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté de l'État a assuré le suivi de la commissaire du gouvernement Ihsane HAOUACH'* et, le 16 juillet 2021, en a informé la Présidente de la Chambre, le ministre de la Justice ainsi que l'Administrateur général de la Sûreté de l'État.

Le 19 juillet 2021, la Présidente de la Chambre a demandé au Comité de finaliser cette enquête pour le 22 septembre 2021 au plus tard et de se pencher ensuite sur la manière dont les services de renseignement suivent la mouvance des Frères musulmans et la menace éventuelle que celle-ci constitue. Ce second volet doit être clôturé pour la fin octobre 2021. Enfin, d'ici à fin décembre, un troisième volet est attendu, à savoir une enquête de contrôle plus large sur la manière dont les services de renseignement s'intéressent aux activités des mouvements sectaires à obédience religieuse qui ont des visées politiques (autres mouvements salafistes politiques, Opus Dei, mouvement Civitas, etc.).³

II. L'INSTITUT POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES SOUS LE CONTRÔLE D'UN COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT

II.1. Un commissaire du gouvernement ?⁴

Le Conseil des ministres se compose (au maximum⁵) de quinze membres (**ministres**). De plus, le gouvernement actuel compte cinq **Secrétaires d'État fédéraux**. Ceux-ci sont nommés par le Roi mais ne font pas partie du Conseil des ministres (art. 104, alinéa 2 de la Constitution). Par ailleurs, des **commissaires du gouvernement**⁶ sont également nommés. Ils le sont eux aussi par le Roi et sont chargés d'une mission spécifique, directement liée à la politique, essentiellement une mission de coordination. Ils sont adjoints à un ministre, sans toutefois faire partie du Gouvernement fédéral⁷, et donc sans porter une responsabilité

¹ B. DEMONTY, *Le Soir*, 9 juillet 2021 ('Ihsane Haouach démissionne, le gouvernement en possession d'informations sur de potentiels liens avec les Frères musulmans'). Le rapport de la VSSE en question ('Diffusion restreinte'/ 'Confidentiel') est également paru intégralement dans la presse (par ex. M. VERBERGT, *De Standaard*, 14 juillet 2021 ('Dit zegt de Staatsveiligheid letterlijk over Ihsane Haouach')).

² M. BENAYAD, *La Libre Belgique*, 12 juillet 2021 ('La communication de la Sûreté à nouveau déficiente') ; F. CHARDON, *La Libre Belgique*, 12 juillet 2021 ('Denis Ducarme (MR) veut mettre l'entrisme des Frères musulmans en Belgique sur le gril').

³ Courrier du 19 juillet 2021 de la Présidente de la Chambre, E. TILLIEUX, au Président du Comité permanent R, S. LIPSZYC.

⁴ A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer, Mechelen, 2011, 334 et suiv. ; P. COENRAETS, *Rev. Dr. ULB*, 'Nature et étendue du contrôle de certains organismes d'intérêt public', 2008, 37, pp. 95-106.

⁵ Article 99 de la Constitution.

⁶ À ne pas confondre avec un **'commissaire royal'** qui est lui aussi désigné par le Roi et peut se voir confier une mission déterminée, technique, comme la préparation d'un nouveau code.

⁷ Voir à ce propos les déclarations du Premier ministre (C.R.I., Chambre, 22 décembre 1999 COM 079, 17-19. Les Secrétaires d'État fédéraux sont également adjoints à un ministre mais ne font pas partie du Gouvernement fédéral.

politique vis-à-vis de la Chambre des représentants. Il y a lieu de distinguer ces commissaires du gouvernement des **commissaires du gouvernement qui sont nommés à la tête d'organismes d'intérêt public** (l'Institut géographique national, l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, etc.) **et d'entreprises publiques** (ASTRID, SKEYES, etc.) afin de contrôler le respect de la loi, des statuts et de l'intérêt général au nom du gouvernement. Tout acte posé par ce commissaire du gouvernement relève de la responsabilité du membre du gouvernement entre les mains duquel il a prêté serment. Les commissaires du gouvernement n'ont pas de droit de parole à la Chambre, même s'il est déjà arrivé qu'un commissaire du gouvernement prenne la parole en commission, voire réponde à la place d'un ministre compétent ou encore défende un projet de loi. Les commissaires du gouvernement ne jouissent pas de l'immunité pénale pour des déclarations émises dans l'exercice de leur fonction.

II.2. Un commissaire du gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, un organisme d'intérêt public

La Belgique compte plusieurs organismes d'intérêt public (OIP), une dénomination commune pour quatre types d'organismes (catégories A-D), tous à une finalité sociale.⁸ Ils dépendent d'un ou de plusieurs Services publics fédéraux (SPF) mais disposent d'une certaine autonomie. Ils sont sous le contrôle du ou des ministres de qui ils dépendent.⁹ Ce contrôle est exercé par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs commissaires du gouvernement nommés par le Roi, sur la recommandation du ministre compétent.

L'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes¹⁰, créé en décembre 2002, est un OIP de catégorie B (art. 3 de la Loi portant création de l'IEFH). L'Institut « *a pour objet de veiller au respect de l'égalité des femmes et des hommes, de combattre toute forme de discrimination et d'inégalité basée sur le sexe et d'élaborer des instruments et stratégies fondés sur une approche intégrée de la dimension du genre* » (art. 3 de la Loi portant création de l'IEFH).

II.3. La nomination de Ihsane HAOUACH et la démission honorable

« *Considérant que Mme Ihsane Haouach est titulaire d'un master d'ingénieur de gestion. Sa formation et ses expériences professionnelles et associatives attestent de connaissances et d'expérience dans les matières de la gestion publique ainsi que l'égalité des genres* », Ihsane HAOUACH a été nommée le 17 mai 2021 en qualité de commissaire du gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, sur la recommandation de la Secrétaire d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, Sarah SCHLITZ, adjointe au ministre la Mobilité (et Vice-Premier ministre) Georges GILKINET.¹¹ L'arrêté est entré en vigueur le 25 mai 2021.

Le 9 juillet 2021, Ihsane HAOUACH a présenté sa démission. Le 15 juillet 2021 est paru

⁸ Il est question de quatre catégories (A-D). Par exemple, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et le Bureau fédéral du Plan relèvent de la catégorie A (et est sous l'autorité d'un ou de plusieurs ministres, tandis que les autres catégories (B-D) sont sous l'autorité d'un organe de gestion et sous la tutelle ou le contrôle d'un ou de plusieurs ministres.

⁹ Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, *M.B.* 24 mars 1954.

¹⁰ Loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, *M.B.* 31 décembre 2002 (Loi Création IEFH).

¹¹ Arrêté royal du 17 mai 2021 portant désignation d'une commissaire du gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, *M.B.* 31 mai 2021. Elle remplaçait Monsieur Jan MORRE, à qui une démission honorable a été accordée.

l'arrêté royal dans lequel une démission honorable de son mandat de commissaire du gouvernement lui a été accordée.¹²

III. LA NOTE DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

III.1. Une 'note aux autorités' concernant la nomination de Ihsane HAOUACH

Courant 2020, la Section d'Analyse Contre-extrémisme a rédigé une note de synthèse sur les Frères musulmans en Belgique. Au moment où la controverse est née dans la presse autour de la nomination de Ihsane HAOUACH comme commissaire du gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, on se souvient à la VSSE que son nom était apparu dans cette note de synthèse. L'intéressée n'était cependant pas un 'target' du service. En revanche, la VSSE poursuit le développement de son action à l'encontre des diverses formes d'extrémisme. Il s'inscrit en tant que tel dans les missions légales (art. 8 L.R&S, 'extrémisme').

La VSSE a dès lors jugé opportun d'informer par écrit le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice Vincent VAN QUICKENBORNE¹³ et le Premier ministre que l'intéressée était connue du service dans le cadre du suivi des compétences légales en matière d'extrémisme (art. 8 L.R&S). Une note classifiée 'CONFIDENTIEL Loi 11.12.1998' a été rédigée à cet effet, avec comme sujet la 'Recente benoeming Ihsane HAOUACH'.¹⁴

Il ressortait de la note que Ihsane HAOUACH était *'gekend omwille van haar nauwe contacten met de Moslimbroeders. Deze contacten tussen de Moslimbroeders en Ihsane HAOUACH kunnen worden gekaderd binnen een bredere strategie van de Moslimbroeders, waarbij deze proberen te wegen op het publieke debat en de beleidsvorming [...]'*¹⁵ Il était également mentionné que l'intéressée *'voor zover ons bekend zelf geen lid is van de Moslimbroeders en zelf nooit de aandacht heeft getrokken omwille van concrete extremistische stellingnames' [...] Het is dan ook niet uit te sluiten dat Ihsane HAOUACH er zich zelf niet (ten volle) van bewust is dat ze nauwe contacten onderhoudt met de Moslimbroeders. We stellen dan ook voor om de bevoegde Staatssecretaris of haar Beleidscel, net als eventueel mevrouw HAOUACH zelf, een sensibiliserende briefing aan te bieden'*.^{16 17}

En outre, une explication était donnée, dans la note concernée, sur les informations disponibles concernant Ihsane HAOUACH, et quelques paragraphes contextualisaient la mouvance des Frères musulmans.

¹² Arrêté royal du 15 juillet 2021 portant désignation d'un commissaire du gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, M.B. 28 juillet 2021. L'arrêté est entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Elle a été remplacée par Madame Amélie SERVOTTE.

¹³ La note était également destinée à Monsieur Paul VAN TIGCHELT, chef de cabinet adjoint en charge de la justice et de la sécurité, Cellule stratégique Justice du ministre de la Justice.

¹⁴ 'Récente nomination Ihsane HAOUACH' (traduction libre).

¹⁵ *'connue en raison de contacts étroits avec les Frères musulmans. Ces contacts entre les Frères musulmans et Ihsane HAOUACH peuvent s'inscrire dans une stratégie plus large des Frères musulmans, par laquelle ils tentent d'influencer le débat public et l'élaboration de politiques [...]'* (traduction libre).

¹⁶ *'du moins à notre connaissance, n'est elle-même pas membre des Frères musulmans et n'a jamais attiré l'attention en raison de positions extrémistes concrètes [...]'. Il ne peut donc être exclu que Ihsane HAOUACH elle-même ne soit pas (pleinement) consciente du fait qu'elle a des contacts étroits avec les Frères musulmans. Nous suggérons dès lors de briefer la Secrétaire d'État compétence et sa Cellule stratégique, mais éventuellement aussi Madame HAOUACH elle-même, et ce afin de les sensibiliser à cette problématique.'* (traduction libre).

¹⁷ Citation reprise de la note confidentielle de la VSSE qui a été publiée dans la presse (M. VERBERGT, *De Standaard*, 14 juillet 2021 ('Dit zegt de Staatsveiligheid letterlijk over Ihsane Haouach')).

III.2. Application de la Loi relative aux services de renseignement (L.R&S)

III.2.1. En ce qui concerne la compétence la VSSE

En application des articles 7, 1^{er} et 8, alinéa 1^{er}, 1^o, g) 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 sécurité intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales ; toute activité qui peut avoir un rapport avec l'espionnage (le recueil ou la livraison d'informations non accessibles au public [...]) ou l'ingérence (la tentative d'influencer des processus décisionnels par des moyens illicites, trompeurs ou clandestins)* ».

De plus, en application des articles 7, 1^{er} et 8, alinéa 1^{er}, 2^o, a) et b) L.R&S, la VSSE a en particulier 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'État et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel ; aux activités résultant de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou à l'infraction à la sécurité et la sauvegarde physique et morale des personnes et la sécurité et la sauvegarde des biens.

En ce qui concerne la communication des données, l'article 19 L.R&S précise que « *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* ».

III.2.2. En ce qui concerne la possibilité pour le gouvernement de demander des renseignements à la VSSE à propos d'un commissaire du gouvernement

Toute personne qui, dans le cadre de son activité professionnelle, est amenée à manier des informations classifiées doit être titulaire d'une habilitation de sécurité qui est octroyée à l'issue d'une enquête de sécurité effectuée par les services de renseignement à la demande et sous le contrôle de l'Autorité nationale de sécurité.¹⁸ Les règles en vigueur pour ces enquêtes de sécurité sont ancrées dans la Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité. La commissaire du gouvernement dont il est question ici n'exerçait pas une fonction nécessitant une enquête de sécurité.

En communiquant sa note, la VSSE assure sa compétence 'générale'. Le service indique à ce propos que : « *(s)ur la base de l'article 19 de la loi du 30 novembre 1998 [...], les ministres peuvent demander la communication des renseignements à la VSSE sur une personne au sujet de laquelle les ministres disposent d'indications qu'elle pourrait être en lien avec une menace pour la sécurité nationale, et pour autant qu'ils aient le besoin de connaître ces renseignements dans l'exercice de leur fonction. En l'occurrence, dans le cadre de la nomination d'un commissaire de gouvernement, le gouvernement peut donc solliciter des renseignements au sujet d'un candidat à la nomination, si celui-ci semble être en lien avec une menace pour la sécurité nationale (in casu, l'extrémisme).*

¹⁸ La finalité de cette enquête de sécurité est de vérifier si le requérant est suffisamment fiable, loyal et intègre pour traiter des informations classifiées ou pour évoluer dans un milieu sensible. Ce qui est également vérifié est si et dans quelle mesure le requérant pourrait résister à une pression extérieure. Quiconque présente un profil à risque peut se voir refuser une habilitation de sécurité. Pour plus de détails, voir : COMITÉ PERMANENT R, Enquête de contrôle sur la manière dont la VSSE et le SGRS effectuent des screenings de sécurité, mars 2019.

Si la demande du gouvernement portait sur l'ensemble des candidats et sur chaque procédure de nomination de commissaires de gouvernement, sans la moindre indication qu'ils seraient en lien avec une menace pour la sécurité nationale, il conviendrait de suivre la procédure des vérifications de sécurité, fixée par la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ».

III.2.3. En ce qui concerne les directives internes

À la VSSE, il n'existe aucune directive écrite spécifique concernant les notes adressées au gouvernement. Il y a néanmoins, pour les analystes, des directives écrites à caractère général qui font partie de la formation de base.

IV. UNE CHRONOLOGIE EXHAUSTIVE

En **2014**, on relève pour la première fois le nom de Ihsane HAOUACH dans la banque de données de la VSSE.

De **2015 à 2021**, Ihsane HAOUACH apparaît dans différents rapports de la VSSE. Elle ne constitue pas, il est vrai, un 'target' en tant que tel.¹⁹ Il ressort des informations disponibles qu'elle apparaît en raison d'interventions publiques, mais également de ses fréquentations avec diverses organisations ou associations.

Nonobstant le fait que la lutte contre le terrorisme demeure la priorité numéro un de la VSSE, le service s'investit à nouveau également dans le suivi de certaines tendances extrémistes et processus de radicalisation. 'Identifier, suivre et entraver les activités des personnes et des groupes qui veulent exercer une influence radicalisante' est à cet égard l'un des trois axes majeurs. La brochure 'Salafisme en Belgique. Mécanismes et réalité'²⁰, qui a été diffusée en **2017**, illustre cette approche. En 2020, la Section d'Analyse Contre-extrémisme a pris l'initiative de rédiger un document de synthèse sur les Frères musulmans.

Par A.R. du **17 mai 2021**, Ihsane HAOUACH est nommée comme commissaire du gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes (*supra*). La nomination se déroule conformément à la procédure et dans le cadre des compétences de la Secrétaire d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, adjointe au Vice-Premier ministre et ministre de la Mobilité. Le lendemain de la publication de l'A.R. au Moniteur, le **31 mai 2021**, une polémique naît dans la presse à la suite d'un article paru sur un site d'information marocain et des tweets du Député Theo FRANCKEN, – en raison du voile porté par Ihsane HAOUACH – et la 'neutralité de l'État' est problématisée par le président du MR Georges-Louis BOUCHEZ.²¹ Le Premier ministre Alexander DE CROO déclare à la Chambre que la nomination n'a pas été remise en cause au sein du gouvernement²², ce que contredit le Vice-Premier ministre David CLARINVAL.

Ihsane HAOUACH adapte sa page LinkedIn et mentionne sa nomination.

Cette agitation n'échappe pas à la VSSE. Le **1^{er} juin 2021**, la Section d'Analyse Contre-extrémisme prend connaissance des articles de presse relatifs à la nomination de Ihsane

¹⁹ Dans son courrier du 8 septembre 2021 (réf. NA/2021/1334), la VSSE précise que l'intéressée est mentionnée en marge des enquêtes diligentées dans le cadre du contre-extrémisme.

²⁰ www.vsse.be. Ce n'est qu'en 2019 que la presse a porté une attention à cette brochure.

²¹ RVS, *De Standaard*, 1^{er} juin 2021 ('MR verzet zich tegen benoeming regeringscommissaris met hoofddoek'); BELGA, *Le Soir*, 1^{er} juin 2021 ('Signes convictionnels : Ihsane Haouach désignée commissaire de gouvernement, le MR monte au créneau').

²² "Haouach heeft een betonnen cv [...] Ze beschikt over de kennis en ervaring om de functie naar behoren uit te voeren", selon le Premier ministre. « Haouach a un CV en béton [...] Elle dispose des connaissances et de l'expérience nécessaires pour exercer la fonction » (traduction libre).

HAOUACH. La VSSE n'avait pas été informée de la nomination.

Le Service d'Analyse de la VSSE, au vu de l'agitation médiatique et en vue de pouvoir répondre à une demande éventuelle des autorités, prend l'initiative de rédiger une note sur Ishane HAOUACH. Le **3 juin 2021**, un débat a lieu à la Chambre à la suite d'une question posée par la Députée Darya SAFAI sur l'éventuel désaccord au sein du gouvernement sur la nomination d'une 'commissaire du gouvernement voilée'.²³ En soirée, le Premier ministre DE CROO donne pour la seconde fois des explications concernant cette nomination.

Le 3 juin 2021, la VSSE finalise cette note. Toutefois, vu l'intervention du Premier ministre à la Chambre et vu qu'il a défendu la nomination de l'intéressée, la VSSE décide de laisser en l'état la note qui était destinée au ministre de la Justice.

Le **4 juin 2021**, la direction de la VSSE, à la suite d'une réunion en interne, est informée de la nomination de Ihsane HAOUACH. Elle reçoit de ses services la note rédigée sur cette dernière. Dans les médias, les esprits continuent de s'échauffer. Le **8 juin 2021**, la VSSE, vu la sensibilité de ce dossier, entend informer oralement le cabinet Justice et estime qu'il serait utile d'adresser un courrier de sensibilisation à la Secrétaire d'État.

Entre-temps, le Service d'Analyse doit poursuivre les investigations et recueillir les éléments nécessaires qui permettront de compléter la note.

Le même jour (8 juin 2021), l'Observatoire des fondamentalistes de Bruxelles publie une interview de HAOUACH qui a été réalisée dans le cadre d'un rapport commandé par le 'European Forum of Muslim Women', une organisation qui, selon certains, est apparentée aux Frères musulmans européens (www.efomw.eu).

En juin 2021, il n'y a pas d'autres contacts entre la VSSE et la Cellule stratégique Justice concernant ce dossier.

Au cours de la réunion du conseil d'administration de l'IEFH, le **30 juin 2021**, un incident se produit entre le directeur scientifique du service d'études du MR et membre du conseil d'administration Corentin DE SALLE et Ishane HAOUACH sur le port d'un voile.²⁴ Le lendemain, des journalistes du journal Le Soir rencontrent Ishane HAOUACH ; l'interview paraît dans l'édition du week-end du **3 juillet 2021**.²⁵ Quelques déclarations de l'intéressée donnent (de nouveau) lieu à de vives réactions dans l'opposition.

Le 5 juillet 2021, la VSSE prend connaissance de l'article paru dans Le Soir.

Vu les différents devoirs déjà réalisés, la VSSE entend, le **6 juillet 2021**, clarifier les données en sa possession. Une instruction en ce sens est donnée en interne.

Le même jour, la VSSE décide de signer ladite note destinée au ministre de la Justice. Le contenu et la forme de la note ne seront pas modifiés. Dans l'en-tête, sur la première page, la VSSE adapte la date à la main (3 juillet), tandis que la date indiquée sur les autres pages demeure inchangée (3 juin).

La VSSE précise que « (c)eci a conduit notre service à envoyer, en date **du 6 juillet**, la note au Ministre de la Justice, malgré le fait que nous n'avions pas pu objectiver plus finement nos précédentes informations ».

Le **7 juillet 2021** (14h00), les chauffeurs de la VSSE déposent la note au cabinet Justice.

L'Administrateur général dit avoir reçu, le **8 juillet 2021** en début d'après-midi, un SMS du

²³ Interpellations jointes de B. Pas, P. De Roover et C. Fonck au Premier ministre sur 'la discorde au sein du gouvernement concernant la nomination d'une commissaire du gouvernement' cf. *Hand.* Kamer 2020-21, 3 juin 2021, PLEN 108, 1, Q. n^{os} 135i, 136,i en 137i ; Question de D. Safai au Premier ministre sur 'le désaccord au sein du gouvernement concernant le principe de neutralité' (C.R.I. Chambre 2020-21, 3 juin 2021, PLEN 107, 13, Q. n^o 1716P).

²⁴ F. DECLERCQ, *Le Soir*, 30 juin 2021 ('Institut pour l'égalité hommes-femmes : Corentin de Salle (MR) demande à Ishane Haouach de retirer son voile au conseil de l'administration').

²⁵ F. DECLERCQ e.a., *Le Soir*, 3 juillet 2021 ('Ihsane Haouach: "Je me suis sentie agressée, j'envisage de porter plainte").

Chef de cabinet du Premier ministre.²⁶ Ce dernier lui a fait savoir qu'il voulait discuter de la note le jour même avant 15h30, début de la session plénière, à l'agenda de laquelle figurait l'affaire HAOUACH. Il ressort de l'audition de l'Administrateur général que le Chef de cabinet du Premier ministre voulait savoir, entre autres, qui étaient les autres destinataires éventuels de la note.

La VSSE indique que l'AG a encore eu un contact téléphonique, l'après-midi même, avec le Chef de cabinet du Premier ministre, concernant cette note.

Le **9 juillet 2021**, Ihsane HAOUACH présente sa démission comme commissaire du gouvernement. Elle parle d' 'attaques personnelles incessantes' et prétend être victime de cyberharcèlement

ent.²⁷ La presse évoque l'existence d'une note de la VSSE.²⁸ Nonobstant l'affirmation répétée de l'intéressée que sa démission est une décision personnelle qu'elle a prise après la séance du 8 juillet à la Chambre, il est fait allusion que la note de la VSSE aurait influencé sa décision ('il nous revient qu'un autre élément est intervenu').

À la demande du Cabinet Justice, la note est envoyée le **12 juillet 2021** aux sept Vice-Premiers ministres.²⁹ Le 12 juillet 2021, la VSSE envoie par e-mail aux cabinets du Premier ministre et du ministre de la Justice la note de la VSSE contextualisée et précise le cadre dans lequel Ihsane HAOUACH était connue. Il est précisé à ce moment-là que la VSSE n'a pas été consultée ni informée avant l'annonce de sa nomination dans les médias.

Le 12 juillet toujours, deux Députés réclament qu'une enquête soit effectuée par le Comité permanent R (*supra*).

Le **13 juillet 2021**, le contenu et l'en-tête de la note confidentielle NA/2021/849 sont publiés dans la presse.

Ihsane HAOUACH a pris elle-même contact avec la VSSE. Un entretien était prévu et a eu lieu le 2 septembre 2021.

La VSSE n'a pas pris contact avec la Secrétaire d'État Sarah SCHLITZ. À la VSSE, on parlait du principe que le Premier ministre, comme chef du gouvernement, l'aurait informée si nécessaire. Monsieur GILKINET, en sa qualité de Vice-Premier ministre et dont relève Sarah SCHLITZ, a également été informé le 12 juillet.

V. CONSTATATIONS DE L'ENQUÊTE

V.1. Une attention renouvelée pour les Frères musulmans (et Ihsane HAOUACH) ?

Si la lutte contre le terrorisme continuait de figurer en haut de la liste de ses priorités, la VSSE a de nouveau porté son attention sur d'autres dossiers au cours de ces dernières années. Dans le cadre des menaces 'extrémisme' et 'ingérence', il a été décidé en 2020 de rédiger une note de synthèse sur les Frères musulmans en Belgique, qui est une des priorités de la VSSE reprise dans son Plan d'action.³⁰ Le nom de Ihsane HAOUACH est apparu dans le

²⁶ SMS du 8 juillet 2021 à 14h04.

²⁷ « Depuis ma nomination, je fais objet de violentes attaques personnelles qui n'ont été qu'en amplifiant. Indépendamment de ma nomination, le débat sur la neutralité est légitime, mais il ne peut pas se faire dans une volonté de nuire. Aucun débat constructif ne peut émerger de pareils actes. Ce contexte de défiance et de violence à mon égard rend impossible l'exercice de ma fonction de manière efficiente », selon Ihsane HAOUACH.

²⁸ B. DEMONTY, *Le Soir*, 9 juillet 2021 ('Ihsane Haouach démissionne, le gouvernement en possession d'informations sur de potentiels liens avec les Frères musulmans').

²⁹ La note a également été envoyée à la ministre de l'Intérieur.

³⁰ La mouvance des Frères musulmans et les missions de la VSSE en la matière seront détaillées dans le cadre d'une autre enquête de contrôle. COMITÉ PERMANENT R, Enquête relative au suivi par les services de renseignement de la mouvance des Frères musulmans et de la menace éventuelle que ceux-ci constituent en Belgique, 2021

contexte de cette note, comme étant une personne qui, consciemment ou non, est en contact avec cette mouvance. L'intéressée n'était cependant pas un 'target' de la VSSE.

V.2. D'initiative ou sur demande ?

Par le biais de (l'agitation dans) la presse, la VSSE apprend la nomination de Ishane HAOUACH comme commissaire du gouvernement. Le service prend l'initiative de rédiger une note, estimant qu'il convient en premier lieu d'informer le ministre de la Justice du fait que l'intéressée est connue dans le cadre du suivi des compétences légales en matière d'extrémisme. Étant donné qu'il n'est pas exclu que l'intéressée elle-même ne soit pas (pleinement) consciente d'entretenir des liens étroits avec les Frères musulmans, il est proposé au ministre d'organiser un briefing de sensibilisation pour la Secrétaire d'État ou sa Cellule stratégique, y compris pour Ihsane HAOUACH dans une phase ultérieure.

La VSSE a organisé, le 2 septembre 2021, le briefing de sensibilisation avec l'intéressée. En outre, la VSSE a adressé, le 12 juillet 2021, une note concernant l'intéressée au Vice-Premier ministre et ministre de la Mobilité ainsi qu'à la Secrétaire d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité.

V.3. Le principe de précaution

Dans un contexte de renseignement, il n'y a que peu de certitudes, ce qu'il faut garder à l'esprit quand il s'agit de décider de communiquer des informations et de la manière de les communiquer (dans le cas présent, au le ministre de la Justice). Le Comité avait précédemment affirmé que *« (p)our pouvoir être considérée comme légale, la communication d'informations doit être suffisamment étayée par des informations fiables. Elle doit également être formulée avec précaution. Par exemple, aucune image sans nuance ne peut être donnée des renseignements sous-jacents, ou un élément particulier ne peut être présenté comme une 'vision de ' ou une 'impression de'. En ce sens, les informations fournies doivent également être 'justes' en offrant une image objective de la façon dont le service de renseignement perçoit la menace et le rôle de la personne concernée, sans être 'manipulatrices' [...] »*.³¹ Le Comité estime que la note répond au principe de précaution précité et que la VSSE a, dans sa communication, suffisamment expliqué au gouvernement les raisons pour lesquelles les liens de la commissaire du gouvernement avec les Frères musulmans étaient susceptibles de représenter une menace.

V.4. Une communication orale ou écrite ?

Bien qu'une note écrite ait été préparée (et finalisée le 3 juin), il est décidé, dans les jours qui suivent, de ne pas envoyer cette note. À la VSSE, l'on a conscience que la note est politiquement sensible, incomplète, et qu'il faut éviter une fuite. La décision est prise d'informer oralement le ministre de la Justice, mais l'entretien n'aura pas lieu. L'article 19 L.R&S ne stipule pas de quelle manière les renseignements doivent être communiqués. Par la passé³², le Comité était d'avis que la communication devait se faire par écrit, et ce pour des raisons de sécurité juridique (excepté en cas d'extrême urgence), et ce afin d'éviter des

³¹ COMITÉ PERMANENT R, Enquête de contrôle sur la manière dont les services de renseignement belges communiquent avec un employeur, privé ou public, sur un collaborateur, 2020 (2020.279).

³² COMITÉ PERMANENT R, Enquête de contrôle sur la manière dont les services de renseignement belges communiquent avec un employeur, privé ou public, sur un collaborateur, 2020 (2020.279).

discussions par la suite et permettre un contrôle parlementaire (voire juridique).

Dans le volet juridique, la VSSE cite « *le besoin de connaître ces renseignements dans l'exercice de leur fonction* » (*supra*). Mais la Secrétaire d'État compétente n'est pas informée directement. Le service est parti du principe que le Premier ministre ou le Vice-Premier ministre s'en serait chargé.

V.5. La note en question devait-elle être envoyée le 8 juin, et, dans l'affirmative, à qui ?

La note relative à Ishane HAOUACH est établie le 3 juin et approuvée le jour même par le Directeur de l'Analyse. Lors du Comité de direction opérationnel du 8 juin, il est décidé que la note sera communiquée oralement à la Cellule stratégique de la Secrétaire d'État et qu'un briefing de sensibilisation sera proposé. Il ressort d'une communication ultérieure que compte tenu du caractère sensible de son contenu, la note ne sera pas envoyée avant d'être complétée. Finalement, la note du 3 juin, inchangée, est envoyée le 7 juillet. Sur la base des éléments dont dispose le Comité, celui-ci conclut qu'il n'y avait aucune raison d'envoyer ladite note au Premier ministre le 8 juin (en vue de l'informer)³³ et à la Secrétaire d'État (en vue de la sensibiliser).

V.6. Aucune autre constatation d'enquête entre la rédaction de la note (3 juin) et l'envoi au ministre de la Justice (7 juillet) ?

La VSSE est consciente – entre autres après la séance plénière du 3 juin 2021 au Parlement – de la sensibilité politique du dossier. Il est décidé de temporiser afin d'obtenir confirmation des éléments repris dans la note. La note a été retenue plus d'un mois, la VSSE ne souhaitant pas être instrumentalisée. Il apparaît néanmoins qu'aucune modification n'a été apportée à la note qui a finalement été envoyée le 12 juillet au Premier ministre, aux Vice-Premiers ministres et à la ministre de l'Intérieur. En d'autres termes, il n'y a pas eu d'autre constatation d'enquête.

V.7. La classification de la note

La note de la VSSE sur Ihsane HAOUACH est classifiée 'CONFIDENTIEL Loi 11.12.1998'.

En infraction avec la loi, cette note classifiée a été publiée *in extenso* dans la presse à peine un jour après la transmission de la note au Premier ministre, aux Vice-Premiers ministres et à la ministre de l'Intérieur.

Pour rappel, la remise d'un document classifié à un tiers constitue une infraction pénale. La VSSE a porté plainte contre X dans les mains du procureur du Roi de Bruxelles, à juste titre selon le Comité.

Le Comité permanent R rappelle qu'il appartient aux officiers de sécurité des différents cabinets ministériels de veiller à l'utilisation adéquate de documents classifiés.

Enfin, les destinataires des notes classifiées doivent être extrêmement prudents avec ces informations. Tout d'abord, ils doivent être conscients que la remise à un tiers non habilité est constitutif d'infraction pénale. Ensuite, ladite remise peut causer du tort, voire un dommage, aux personnes qui font l'objet de la note. Enfin, celle-ci cause un préjudice aux services de renseignement et de sécurité même ainsi qu'une atteinte à la juste confiance qu'a le citoyen à l'égard de ces services.

³³ La VSSE admet que la note aurait dû être complétée avec les informations recueillies au cours du mois écoulé.

V.8. Un rôle pour des partenaires belges ou étrangers ?

La VSSE a fait savoir dans un courrier que le service n'a reçu en janvier 2021 qu'une note de la Police fédérale sur les Frères musulmans. Enfin, avec d'autres partenaires, la VSSE a participé à la rédaction d'une note sur les Frères musulmans.

V.9. À qui revient la décision de mettre en œuvre une 'entrave' ?

Dans la note destinée au ministre de la Justice, il est proposé d'organiser également un 'briefing de sensibilisation' pour l'intéressée, qui fait l'objet de la note. La finalité sous-jacente est double. Il n'est pas exclu que Ihsane HAOUACH elle-même ne soit pas (pleinement) consciente d'entretenir des liens étroits avec les Frères musulmans, une sensibilisation est alors nécessaire/utile. Si toutefois elle en est consciente, l'objectif de ce genre de briefing peut être de créer un effet perturbateur (en l'occurrence 'dissuasif').

La VSSE affirme à ce propos qu'elle entend à l'avenir développer une approche disruptive, et ce en élaborant des procédures et des accords de coopération.

La question qui se pose est de savoir si l'initiative d'entrave doit/peut émaner d'un service de renseignement et de sécurité. Cette question, comme le respect de la note de service 'entrave' (il n'y a finalement pas eu d'entrave) ne faisait pas l'objet de la présente enquête mais devra être examinée ultérieurement.

V.10. Le rapport de la VSSE a-t-il mené à la démission de Ihsane HAOUACH ?

La décision de remettre sa démission a été prise, selon Ihsane HAOUACH elle-même, dans la foulée de la séance plénière du 8 juillet 2021. À ce moment-là, le Chef de cabinet du Premier ministre avait au moins connaissance de la teneur de la note. Ce n'est que le 12 juillet que la note a été diffusée aux Vice-Premiers ministres et à la ministre de l'Intérieur. Sur la base des résultats de l'enquête, le Comité ne peut se prononcer sur un lien causal entre la note et la démission de Ihsane HAOUACH.

V.11. La nécessité d'un screening pour les fonctions revêtant un caractère public ?

La VSSE a-t-elle ou devait-elle prendre l'initiative (spontanée) d'informer le gouvernement lorsqu'elle a pris acte de la nomination de Ihsane HAOUACH comme commissaire du gouvernement ? Ceci s'applique-t-il tout autant pour d'autres fonctions revêtant un caractère public ?³⁴ Mais tout un chacun peut-il faire l'objet d'une vérification ou un extrait du casier judiciaire suffit-il (anciennement le certificat de bonne vie et mœurs) ?

La VSSE ne procède pas systématiquement à une vérification lors de chaque nomination d'un commissaire du gouvernement ou de toute autre fonction publique. Il est vrai que dans le cadre des enquêtes effectuées par le service, une personne assumant une fonction publique apparaît de temps à autre. Il convient alors de s'interroger sur l'opportunité de rédiger une note concernant cette personne. La VSSE n'est pas demandeuse d'émettre systématiquement un avis dans ce contexte. Il s'agit d'une décision qui, le cas échéant, doit être prise au niveau politique.³⁵

Il convient de toujours garder à l'esprit le risque d'instrumentalisation quand il est

³⁴ Voir en ce sens les problèmes relatifs à la désignation/démission de Salah ECHALLOUI à la Grande Mosquée de Bruxelles et au sein de l'Exécutif des musulmans (avis négatif de la VSSE).

³⁵ Cf. Note classifiée 'CONFIDENTIEL Loi 11.12.1998' de la VSSE du 25 août 2021 adressée au Président du Comité permanent R.

question d'un sujet politiquement sensible. La structure des notes doit être adaptée à cet effet (ce travail en cours) : les analystes doivent expliciter la finalité d'une note, quels sont les hiatus, ce qui requiert des précisions, à qui la note doit être diffusée, etc.

VI. RECOMMANDATIONS

VI.1. Communication écrite (excepté en cas d'extrême urgence)

L'article 19 L.R&S ne précise pas de quelle manière les renseignements doivent être communiqués aux ministres concernés *et al.* Le Comité permanent R estime que la communication doit se faire par écrit, et ce pour des raisons de sécurité juridique, excepté en cas d'extrême urgence. L'objectif est d'éviter des discussions par la suite (en l'espèce, il était impossible de vérifier si le ministre de la Justice ou la Secrétaire d'État concernée avait effectivement été averti(e)) et de permettre un contrôle parlementaire (voire juridique). Le Comité recommande de mettre en œuvre sans délai le principe d'une communication écrite systématique.

VI.2 Obligation et culture de sécurité dans le chef des destinataires des notes classifiées

La note 'CONFIDENTIEL Loi 11.12.1998' de la Sûreté de l'État (VSSE) est parue *in extenso* dans la presse le 13 juillet. Ce n'est pas la première fois que des pièces classifiées sont publiées dans les médias.

Les destinataires doivent être plus prudents avec ce genre de notes et doivent être conscients du tort qu'ils pourraient causer aux personnes qui font l'objet de ces notes ainsi qu'au bon fonctionnement même des services de renseignement et de sécurité.

Le Comité permanent R invite la VSSE et l'Autorité nationale de sécurité à prendre les initiatives nécessaires, dans un délai de six mois, afin de sensibiliser les destinataires et de rappeler les tâches qui incombent aux officiers de sécurité.

VI.3. Nécessité de vérification préalable de l'intégrité, de la loyauté et de la discrétion

Le Comité permanent R estime que l'exercice de certaines « fonctions publiques » requiert la vérification préalable de l'intégrité, de la loyauté et de la discrétion, comme l'exige la législation en vigueur dans certains pays européens.³⁶

Le Comité permanent R invite le ministre de la Justice, assisté par la VSSE, à prendre des initiatives législatives avec les ministres compétents, et ce dans un délai de six mois.

VI.4. Mention de tous les destinataires dans les notes aux autorités (NA)

Afin de limiter les fuites, le Comité permanent R recommande que la VSSE mentionne, dans les notes qu'elle rédige, l'ensemble des destinataires de celles-ci et « individualise » lesdites notes lors de leur envoi.

³⁶ Voir à ce propos, en Suisse, les fonctions de l'administration fédérale nécessitant un contrôle de sécurité relatif aux personnes (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2011/155/fr#annex_1/lv_d1003e49), aux Pays-Bas 'Leidraad voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties. Nadere uitwerking van de Wet veiligheidsonderzoeken', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, september 2014, ou encore en France les enquêtes administratives (criblages) prévues par l'article L 114-1 du code de la sécurité intérieure sont applicables aux cas prévus par les articles R 114-1 à R 114-5 du même code. (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037017856). Les cas prévus concernent des emplois ou fonctions, ou bien des autorisations d'accès ou encore des autorisations d'activités spécifiques.

VI.5. Transmission sans délai des notes validées

Le Comité permanent R recommande qu'en règle générale les notes de la VSSE validées en Comité de direction soient transmises sans délai aux destinataires repris dans ladite note.

VI.6. Communication des besoins du Conseil national de sécurité aux services de renseignement

Le Comité permanent R invite le Conseil national de sécurité à préciser aux services de renseignement le type et la nature des notes qu'il souhaite recevoir ainsi que les délais d'envoi.

**

*