



VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGEN EN VEILIGHEIDSDIENSTEN
COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE
SÉCURITÉ

Numéro de notice 2023.305

Enquête de contrôle sur la position d'information des services de renseignement et le suivi assuré à l'occasion de la visite d'une délégation iranienne à Bruxelles du 12 au 15 juin 2023 pour le *Brussels Urban Summit*, y compris la manière dont le processus de screening a été opéré en vue de la délivrance des visas aux membres de cette délégation

Rapport final déclassifié – 26 janvier 2024

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
1. RAPPEL CHRONOLOGIQUE DES FAITS.....	2
2. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE	6
2.1. La réglementation européenne en matière de délivrance de visas	6
2.2. La procédure belge de délivrance (ou refus) de visas court séjour	9
2.3. Les motifs d'ordre public et de sécurité nationale et la consultation des services de renseignement	11
2.4. Les instructions spécifiques du 15 mai 2023	13
3. L'IMPLICATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ À L'OCCASION DE LA VISITE D'UNE DÉLÉGATION IRANIENNE À BRUXELLES	14
3.1. La VSSE consultée dans le cadre de l'octroi des visas.....	14
3.2. Un suivi réactif des activités de la délégation iranienne par la VSSE.....	15
CONCLUSIONS.....	17
RECOMMANDATIONS	17

ABRÉVIATIONS

AG	Administratrice générale
BUS	<i>Brussels Urban Summit</i>
L.Contrôle	Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace
L.R&S	Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité
OCAM	Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace
OE	Office des Etrangers
SGRS	Service général du Renseignement et de la Sécurité
SPF AE	Service Public Fédéral Affaires étrangères
VSSE	Sûreté de l'Etat
VTL	(Visa à) validité territoriale limitée

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

INTRODUCTION

Du 12 au 15 juin 2023 avait lieu le *Brussels Urban Summit* (BUS), réunion internationale des maires des grandes villes.¹ À cette occasion, des représentants de plus de 300 villes étaient invités à Bruxelles.² Dans ce cadre, des visas à validité territoriale limitée ont été octroyés par la Belgique aux quatorze membres d'une délégation iranienne, dont Alireza ZAKANI, le maire de Téhéran.

L'octroi de ces visas, quelques semaines après la libération du travailleur humanitaire belge, Olivier Vandecasteele (et de trois autres Européens), détenu(s) arbitrairement en Iran pendant plus d'un an³, a fait l'objet d'un vif débat parlementaire.⁴ Les révélations quant aux activités présumées de surveillance et d'espionnage d'opposants iraniens par des membres de la délégation ont encore alimenté la controverse politico-médiatique.⁵ Plusieurs députés ont ainsi interrogé la ministre des Affaires étrangères sur les circonstances et les raisons ayant justifié un avis (finalement)⁶ positif à la délivrance de ces visas.⁷ En réponse, la ministre a, à plusieurs reprises devant le Parlement, en commission Relations extérieures et en plénière, détaillé la procédure qui a mené à l'octroi des visas. La presse a également mis en lumière certains épisodes de cette séquence confuse.⁸

Dans ce contexte, la Présidente de la Chambre des Représentants a sollicité le Comité permanent R le 7 juillet 2023 afin qu'il ouvre « *une enquête de contrôle sur la position d'information de nos services de renseignement et le suivi qui a été assuré par ceux-ci quant aux activités de la délégation iranienne qui s'est rendue à Bruxelles du 12 au 15 juin pour le Brussels Urban Summit, y compris la manière dont le processus de screening a été opéré en vue de la délivrance des visas aux membres de cette délégation* ». ⁹ Conformément à l'article 33 de la Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des

¹ Il s'agissait également du 14^e Congrès mondial de Metropolis (www.metropolis.org).

² Brussels Urban Summit 2023, <https://www.urbansummit.brussels/page-about.html#BUS> (consulté le 18/07/2023).

³ Cools S., Mayda K., 'De lange weg van de isolatiecel naar het tarmac van Melsbroek', *De Standaard*, 26 mai 2023.

⁴ Si la présence à Bruxelles d'une seconde délégation iranienne et d'une délégation russe a également été pointée du doigt, ces visas ont été délivrés par d'autres Etats membres de l'espace Schengen, respectivement par la Hongrie et par la France et l'Espagne (voy. 2.1) – voy. Colleyn M., « Maire de Téhéran à Bruxelles : les emails qui mettent Hadja Lahbib en difficulté », *L'Echo*, 18 juin 2023 ; Echange de vue sur l'octroi de visas dans le cadre du Brussels Urban Summit 2023 et questions jointes, *Doc. parl. Chambre, 2022-2023*, 21 juin 2023, COM 1131.

⁵ Wallemacq F., Van Winckel M., « Le 'boucher de Téhéran' fait frémir les Iraniens de Belgique », *RTBF.be*, 20 juin 2023, en ligne : <https://www.rtbf.be/article/le-boucher-de-teheran-fait-fremir-les-iraniens-de-belgique-11216281> (consulté le 25/09/2023).

⁶ Il est apparu que les Affaires étrangères avaient d'abord émis, en mars 2023, un avis négatif quant à la venue à Bruxelles de la délégation iranienne (voy. 1).

⁷ Voy. notamment Questions jointes sur 'La visite du maire de Téhéran à Bruxelles', *Doc. parl. Chambre, 2022-2023*, 15 juin 2023, PLEN 248, p. 17 et suivantes ; Echange de vue sur l'octroi de visas dans le cadre du Brussels Urban Summit 2023 et questions jointes, *Doc. parl. Chambre, 2022-2023*, 21 juin 2023, COM 1131 ; Questions jointes, *Doc. parl. Chambre, 2022-2023*, 29 juin 2023, PLEN 252, p. 17 et suivantes ; Débat d'actualité sur l'octroi de visas à une délégation iranienne et questions jointes, *Doc. parl. Chambre, 2022-2023*, 4 juillet 2023, COM 1144, p. 13 et suivantes ; Débat d'actualité sur l'Iran et questions jointes, *Doc. parl. Chambre, 2022-2023*, 5 juillet 2023, COM 1148, p. 10 et suivantes.

⁸ Voy. par exemple Redactie, 'Lahbib kreeg rugdekking van De Croo over Iraanse visa: 'België kon niet anders dan visum uitreiken'', *De Morgen*, 20 juin 2023 ; Van De Velden W., 'Veel vragen over Iraanse visa-affaire', *De Tijd*, 21 juin 2023 ; Belga, « De nouveaux éléments troublants dans l'affaire des visas iraniens », *Moustique.be*, 22 juin 2023 ; Deglume P., « Les derniers mails juste avant l'octroi des visas aux Iraniens », *L'Echo*, 22 juin 2023 ; Noulet J-F., « Affaire des visas iraniens : retour sur la chronologie des événements et des déclarations de la ministre Hadja Lahbib », *RTBF.be*, 26 juin 2023.

⁹ Courrier de la Présidente de la Chambre des Représentants au Président du Comité permanent R, 7 juillet 2023. Dans

services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (L.Contrôle), le Comité permanent R a ouvert une enquête afin de clarifier l'implication des services de renseignement dans l'octroi des visas aux membres de la délégation iranienne ainsi que leur éventuel suivi des activités de cette délégation durant le *Brussels Urban Summit*.¹⁰

A cette fin, une recherche documentaire via les sources ouvertes disponibles – principalement des articles de presse et des comptes-rendus de débats parlementaires – a été réalisée. Le Comité a ensuite interrogé, par écrit, les deux services de renseignement. Il a également pris contact avec le cabinet de la ministre des Affaires étrangères et a pu obtenir une partie de la documentation pertinente pour son enquête. Le Comité a également examiné le cadre juridique applicable dans ce dossier ainsi que les protocoles d'accord, directives et notes de services internes pertinents. Le 5 octobre 2023, un projet de rapport a été transmis à la VSSE et au SGRS afin de recueillir leurs éventuelles observations. Les remarques pertinentes ont été intégrées dans la version finale du rapport.

1. RAPPEL CHRONOLOGIQUE DES FAITS

Sur la base des données consultables par le Comité permanent R (documents parlementaires, informations provenant de sources ouvertes, contenu de certains e-mails¹¹), les dates clés de ce dossier ont été placées sur une ligne du temps. Il convient toutefois d'émettre quelques réserves quant à l'exhaustivité de la chronologie ci-dessous. Il s'agit ici surtout de déterminer quand et comment les services de renseignement ont été impliqués dans cette affaire.

Le **24/02/2023**¹², Pascal SMET, alors secrétaire d'État à la Région de Bruxelles-Capitale en charge de l'Urbanisme, du Patrimoine, des Relations européennes et internationales et du Commerce extérieur, a signé 600 invitations (à Barcelone, au siège de l'organisation Metropolis), dont certaines destinées à des délégations iraniennes, pour le « *14e Congrès mondial de Metropolis et Sommet urbain de Bruxelles* » (BUS) qui s'est déroulé à Bruxelles du 12 au 15/06/2023.

Environ un mois plus tard, le **20/03/2023**, l'administration bruxelloise a demandé son avis au SPF Affaires étrangères quant à l'invitation de quatre représentants officiels de la ville de Téhéran. Le même jour encore, le SPF Affaires étrangères a émis un avis négatif : « *En tant qu'Affaires étrangères, nous estimons qu'une telle visite de représentants officiels de la ville de Téhéran et par extenso du régime iranien n'est pas du tout opportune dans les circonstances actuelles. Il serait recommandable de ne pas inviter ces quatre personnes de la ville de Téhéran ni par le secrétaire d'état Smet, ni par le DG Jordi Vaquer* (ndr. Jordi Vaquer est le secrétaire général de Metropolis, organisateur du BUS) ». ¹³

Sur la base de l'avis négatif du SPF Affaires étrangères du 20/03/2023, Metropolis a été informé par le Cabinet SMET le **03/04/2023** que la délégation iranienne n'était **PAS** la bienvenue¹⁴.

le même courrier, la Présidente de la Chambre relaye la demande de la Commission d'accompagnement d'ouvrir une deuxième enquête plus large, « *sur la manière dont les services de renseignement s'intéressent aux activités du régime iranien en Belgique* ». Cette enquête a ainsi été ouverte en août 2023.

¹⁰ Il convient de noter que l'accueil de la délégation iranienne et russe, en partie aux frais de la Région de Bruxelles-Capitale, a également fait l'objet de questions au sein du parlement régional, aboutissant à la démission du secrétaire d'Etat bruxellois aux Relations internationales, chargé de l'Urbanisme et de Patrimoine, Pascal Smet. Ce volet du dossier se situe toutefois hors de la portée de la présente enquête de contrôle.

¹¹ Les échanges de mails présentés par la ministre des Affaires étrangères aux membres de la Commission des Relations extérieures de la Chambre des Représentants n'ont pas été consultés par le Comité permanent R.

¹² DeMorgen, 'Zo trachtte De Croo een diplomatiek incident te voorkomen', 22 juni 2023.

¹³ CRIV 55 PLEN 248, dd. 15.06.2023 (p.21) & CRIV 55 COM 1131, dd. 21.06.2023 & CRIV 55 COM 1133, dd. 26.06.2023.

¹⁴ CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023.

DIFFUSION RESTREINTE JUSQU'À LA REUNION DE LA COMMISSION DE SUIVI

Entre-temps, le 18/04/2023, le traité bilatéral entre l'Iran et la Belgique pour le transfert de condamnés est entré en vigueur. Cette date correspond à la période de 30 jours suivant l'échange des instruments de ratification le 18 mars 2023. Le **26/04/2023**, Metropolis a réitéré sa demande d'invitation des représentants des villes iraniennes.¹⁵ Selon le Comité, il n'est pas exclu que la signature du traité bilatéral entre l'Iran et la Belgique y soit pour quelque chose. Dans sa réaction au projet de rapport, la VSSE a toutefois indiqué ne disposer d'aucun élément « *permettant de confirmer l'hypothèse d'un lien entre l'entrée en vigueur du Traité bilatéral et la demande de relance effectuée par Metropolis* ». ¹⁶

Le **03/05/2023**, le Cabinet Smet a informé le SPF Affaires étrangères que sept villes iraniennes étaient tout de même invitées à participer au BUS.¹⁷ Ces villes étaient Téhéran, Ispahan, Mashhad, Tabriz, Shiraz, Karaj et Ahvaz.

Une semaine plus tard, le **10/05/2023**, une conversation téléphonique a eu lieu entre le secrétaire d'État SMET et la ministre des Affaires étrangères Hadja LAHBIB. Lors de cette conversation, le secrétaire d'État a demandé à la ministre de ne pas bloquer ou refuser les visas de la délégation iranienne. Plusieurs raisons ont été invoquées, à savoir (1) respecter les obligations envers l'organisateur (Metropolis) ; (2) l'importance de l'événement pour l'image de la Région de Bruxelles-Capitale ; (3) assurer la participation de toutes les villes ; et (4) éviter de compromettre l'événement (BUS) lui-même. La réponse de la ministre, qu'elle a répétée en séance plénière le 15/06/2023, était claire : « *On ne bloque jamais une demande de visa a priori. Une demande de visa est analysée et jugée quand elle est introduite, sur une base individuelle* »¹⁸.

Le même jour, la ministre LAHBIB a demandé au SPF Affaires étrangères de procéder aux vérifications techniques nécessaires, notamment via la Sûreté de l'Etat (VSSE) et l'Office des Etrangers (OE), avant la délivrance des visas.¹⁹

Le 11/05/2023, Metropolis a contacté le Cabinet LAHBIB et a demandé un point de contact ainsi que la confirmation que les visas ne seraient pas bloqués. La ministre LAHBIB a répondu à cette question au sein de la commission des affaires étrangères : « (...) *La compétence du refus de visa Schengen n'est pas aux Affaires étrangères, mais à l'Office des étrangers, qui pourra donner un point de contact éventuel, y compris pour les informer de l'envoi de la lettre de confirmation* ». ²⁰

Entre le 11/05/2023 et le 21/05/2023, de nombreux e-mails ont été envoyés, dont les suivants sont pertinents pour la présente enquête de contrôle :

- Le 11/05/2023, un e-mail du Cabinet SMET adressé au Cabinet LAHBIB confirmant l'entretien téléphonique du 10/05/2023 et l'intention de contacter également l'OE²¹ ;
- Le 11/05/2023, un e-mail du Cabinet LAHBIB adressé au Cabinet SMET informe qu'un éventuel refus de visa ne relève pas de la compétence du SPF Affaires étrangères, mais bien de celle de l'OE ;
- Le 15/05/2023, l'e-mail circulaire 2023/2023/037971 du SPF Affaires étrangères au corps diplomatique mentionne l'organisation du BUS du 12 au 15/06/2023, que les demandes de visa doivent être traitées avec urgence et avec la vigilance requise, notamment en ce qui concerne la solvabilité des demandeurs, leurs antécédents et le lien entre leur activité et l'événement, et qu'en cas de doute, les demandes doivent être soumises à l'OE (voir 2.4)²² ;

¹⁵ CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023.

¹⁶ Note VSSE.

¹⁷ CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023 & CRIV 55 COM 1133, du 21/06/2023 (p.5).

¹⁸ CRIV 55 PLEN 248, du 15/06/2023 & CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023 & CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 6).

¹⁹ CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023 & CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 6).

²⁰ CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p.6).

²¹ CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023.

²² CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023, CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 6).

DIFFUSION RESTREINTE JUSQU'À LA REUNION DE LA COMMISSION DE SUIVI

- Le 15/05/2023, un e-mail du SPF Affaires étrangères à l'Ambassade à Téhéran faisant référence à la circulaire 2023/2023/037971 et demandant que les demandes de visa introduites dans le cadre du BUS soient *systématiquement* soumises à l'OE (voir 2.4)²³ ;
- Le 16/05/2023, un e-mail du Cabinet SMET au Cabinet de la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, Nicole de MOOR, faisant référence à la conversation téléphonique du 10/05/2023. On y a également demandé de la flexibilité et des informations sur la manière dont les demandes de visa seraient traitées.²⁴ En Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives le 04/07/2023, la secrétaire d'État de MOOR a informé que dans sa réponse, son Cabinet « *rappelle les règles générales pour obtenir un visa et souligne que les demandes de visas politiques en provenance de Russie ou d'Iran seront évaluées sur leurs propres mérites, compte tenu de la dimension politique* »²⁵ ;
- Le 16/05/2023, le Cabinet SMET a transmis l'e-mail susmentionné (adressé au Cabinet de MOOR) à l'OE.
- Le 21/05/2023, un e-mail de l'administration bruxelloise à l'ambassade de Téhéran demandant la facilitation des procédures et la délivrance de visas, avec en annexe une « liste informative » de 14 personnes, dont neuf de Téhéran (y compris le maire), trois de Shiraz, une de Mashhad et un représentant de l'Asian Mayors Forum)²⁶.

Le **26/05/2023**, Olivier VANDECASTEELE, travailleur humanitaire belge précédemment détenu à Téhéran, est libéré en échange d'Assadollah ASSADI, un ressortissant iranien condamné pour terrorisme.

Le **06/06/2023**, les autorités iraniennes annoncent que les demandes de visa seront déposées à l'ambassade de Téhéran le lendemain.²⁷ Le même jour, l'ambassade rappelle au Cabinet LAHBIB qu'un avis de l'OE est requis (en référence à l'e-mail circulaire du 15/05/2023).²⁸

Le **07.06.2023**, 13 demandes de visa ont été introduites auprès de l'ambassade à Téhéran. Mais compte tenu des délais d'examen trop courts pour la délivrance d'un visa Schengen, seule une procédure VTL (visas à territorialité limitée) a pu être engagée.²⁹ Devant la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, le 04/07/2023, la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration de MOOR a expliqué que « *L'OE ne se voit remettre qu'une liste de noms. Ensuite, l'OE prend contact avec le cabinet Smet pour contrôler le motif du voyage des personnes concernées. L'on sollicite également un avis de la Sûreté de l'État en vue d'une évaluation du risque pour la sécurité (nous soulignons). L'OE prend contact avec mon cabinet, après quoi le collaborateur de mon cabinet prend contact avec le cabinet Lahbib* ». ³⁰

Le Comité note ce même jour plusieurs échanges entre les services :

- Ainsi, un e-mail a été envoyé par l'ambassade de Téhéran au SPF Affaires étrangères, confirmant que 13 demandes de visa avaient été introduites et qu'il s'agissait de demandes de « VTL » à la demande de la délégation. L'ambassade a également indiqué qu'une décision devait être prise au plus tard le 08/06/2023 (dernier jour ouvrable avant le week-end prolongé de l'ambassade à Téhéran) ;
- Le SPF Affaires étrangères a envoyé un e-mail à l'OE pour l'informer que l'ambassadeur à Téhéran et le Cabinet LAHBIB avaient été contactés. Il a été demandé de contacter la Région de Bruxelles-Capitale pour vérifier l'exhaustivité de la liste de la délégation iranienne en question.³¹ En effet, six participants ont reçu une lettre d'invitation, sept autres n'en ont pas reçu parce qu'ils n'ont été inscrits que le 03/06/2023 (soit trop tard pour envoyer une lettre d'invitation, selon le Cabinet SMET). À ce jour, le Comité permanent R n'a pas pu déterminer si une réponse avait été apportée à cet e-mail.

²³ CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023 & CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 7).

²⁴ CRIV 55 PLEN 248, du 15/06/2023 & CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023 (p. 39).

²⁵ CRABV 55 COM 1144, 4/07/2023, p. 17.

²⁶ CRIV 55 PLEN 248, du 15/06/2023 & CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023 & CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023.

²⁷ CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023 & CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 7).

²⁸ CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 27).

²⁹ CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023 & CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 7).

³⁰ CRABV 55 COM 1144, 04/07/2023, p. 17.

³¹ open source

DIFFUSION RESTREINTE JUSQU'À LA REUNION DE LA COMMISSION DE SUIVI

- Le Cabinet LAHBIB a envoyé un e-mail à l'administratrice générale (AG) de la VSSE, au Cabinet du ministre de la Justice et au chef de Cabinet du Premier ministre. Il s'agissait de savoir s'il y avait des objections à la délivrance des visas (avec la liste jointe à l'e-mail). Le Cabinet du Premier ministre a répondu « *pas d'objection* ». ³² Cette réponse a été suivie par celle de l'AG, qui a également répondu « *pas d'objection* » ³³, puis, un peu plus tard, par un autre e-mail adressé au Cabinet des Affaires étrangères, disant « *On a quand même fait une petite vérification. Serait-il possible d'avoir la date de naissance de ... ?* » ³⁴
- L'OE a informé la VSSE que Téhéran souhaitait déléguer 16 ³⁵ personnes au BUS, dont le maire de Téhéran, et que 13 personnes n'avaient demandé des visas que tardivement (le 07/06/2023) pour un départ le 11/06/2023. Une 14^e personne allait se présenter à l'ambassade un jour plus tard, le 08/06/2023. L'OE a demandé à la VSSE de bien vouloir procéder à une vérification de ces 14 personnes.

Le Comité a constaté que le **08/06/2023** également, plusieurs communications ont eu lieu entre les différents services :

- Une 14^e personne (voir ci-dessus) a été ajoutée à la délégation. ³⁶
- La VSSE a contacté le Cabinet LAHBIB par téléphone concernant la délivrance de visas à la délégation iranienne ; la réponse de la VSSE a été « *GO* ». ³⁷
- Sur ce, le Cabinet LAHBIB a contacté l'ambassade de Téhéran et l'a informée de l'avis de la VSSE. ³⁸
- Un e-mail a été envoyé depuis l'ambassade de Téhéran au Cabinet LAHBIB, indiquant que l'OE ne serait visiblement pas d'accord pour délivrer les visas. ³⁹
- En Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, le 04/07/2023, la secrétaire d'État de MOOR a déclaré que le 8 juin 2023, l'OE a informé le SPF Affaires étrangères qu'il n'avait reçu aucun dossier dans les délais impartis. Sans dossier, aucune décision ne pouvait être prise. ⁴⁰
- Un peu plus tard, le Cabinet LAHBIB a écrit au Cabinet SMET pour demander si tous les participants devaient recevoir un visa ou seulement ceux qui avaient reçu une lettre d'invitation. La réponse du Cabinet SMET a été claire : « *tous les participants* ». ⁴¹
- Vers 20h45, les visas « *VTL* » ont été délivrés par l'ambassade à Téhéran, après réception par l'intermédiaire du SPF Affaires étrangères de l'avis « *pas d'objection* » de la VSSE. ⁴²
- Le 9/06/2023, l'OCAM a procédé à une double évaluation de la menace concernant le BUS et la délégation iranienne, à la demande du Centre national de crise. ⁴³

Par le rappel de cette chronologie, le Comité tenait à identifier précisément quand et comment les services de renseignement sont intervenus dans le présent dossier. **Il apparaît ainsi que la VSSE a été interrogée le 7 juin 2023 à la fois par le cabinet de la ministre des Affaires étrangères et par l'Office des Etrangers.** Les réponses de la VSSE aux questions du Comité ont alors permis de mettre en lumière le traitement en interne de ces demandes parallèles (voy. *infra* 3.1.2).

³² CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023 & CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 7).

³³ open source

³⁴ CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 43).

³⁵ Au départ, il était question de 4 participants, puis de 7 villes iraniennes, et enfin de 14 invités de 3 villes. Puis de 16 délégués, après quoi 13 ont été introduits, suivis d'un 14^e le 08/06/2023. (CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 8).

³⁶ CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023 & CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 8).

³⁷ Suite au projet de rapport, la VSSE a souhaité préciser qu'il ne s'agissait pas de l'opportunité de délivrer les visas mais de l'identité de la seule personne (voir *supra*) au sujet de laquelle un doute subsistait.

³⁸ open source

³⁹ CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 27).

⁴⁰ CRABV 55 COM 1144, 04/07/2023, p. 17.

⁴¹ CRIV 55 PLEN 248, du 15/06/2023 & CRIV 55 COM 1131, du 21/06/2023 & CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 27).

⁴² CRIV 55 COM 1133, du 26/06/2023 (p. 8).

⁴³ Sur l'implication de l'OCAM dans ce dossier, il est renvoyé à l'enquête conjointe des Comités permanents P et R sur la position d'information et l'implication de l'OCAM à l'occasion de la visite d'une délégation iranienne à Bruxelles du 12 au 15 juin 2023 pour le *Brussels Urban Summit*.

2. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

2.1. La réglementation européenne en matière de délivrance de visas

Membre de l'espace Schengen dès l'entrée en vigueur de la Convention en 1995⁴⁴, la Belgique est liée, dans sa politique de délivrance de visas, à la réglementation européenne en la matière. Si la délivrance de visas long séjour – c'est-à-dire pour un séjour de plus de 90 jours – reste la compétence exclusive des Etats⁴⁵, ceux-ci sont tenus de respecter les consignes définies au niveau européen pour l'octroi (ou le refus) de visas court séjour – c'est-à-dire en vue d'un séjour de maximum trois mois (voy. 2.1.1). En effet, la règle générale prévoit la délivrance d'un visa uniforme, dit visa Schengen, qui permet de voyager dans tous les pays membres de l'espace Schengen. A titre exceptionnel, un visa à validité territoriale limitée peut être délivré, le voyage étant alors restreint au territoire d'un (ou de plusieurs) Etats membres (voy. 2.1.2).

Dans le cadre de la présente enquête, l'examen du cadre juridique et réglementaire portera principalement sur le rôle et les responsabilités des services de renseignements.

2.1.1. Le Code des visas et son Manuel : la délivrance de visas court séjour

Pour les Etats parties à la Convention d'application de l'Accord de Schengen, la délivrance de visas court séjour est donc une compétence partagée avec le niveau européen. Dès 1990, la **Convention Schengen** dessine les contours de l'accès à l'espace Schengen pour les ressortissants étrangers. Dans son article 10 §1, la Convention prévoit ainsi un visa donnant accès à l'ensemble du territoire Schengen : « *Il est institué un visa uniforme valable pour le territoire de l'ensemble des Parties Contractantes. Ce visa (...) peut être délivré pour un séjour de trois mois au maximum* ».

Un règlement du Parlement européen et du Conseil complète et précise les dispositions de la Convention Schengen en matière de visas.⁴⁶ Le « **Code des visas** » détaille ainsi la procédure et les règles générales applicables pour l'octroi de visas court séjour, jonglant entre la définition d'un cadre commun et le respect du pouvoir discrétionnaire des Etats d'octroyer ou non un visa.

Parmi les dispositions pertinentes dans le cadre de la présente enquête, l'article 4 du Code réserve un rôle de premier plan aux postes diplomatiques : « *les demandes [de visa] sont examinées par les consulats qui se prononcent sur ces demandes* ». Dans le cadre des vérifications préalables à l'octroi d'un visa, l'article 21 §2 impose aux consulats de vérifier, entre autres, « *si le demandeur n'a pas fait l'objet d'un signalement dans le système d'information Schengen (SIS) aux fins de non-admission* » (voy. infra) et « *que le demandeur n'est pas considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou la santé publique, au sens de l'article 2, point 19, du code frontières Schengen^[47], ou pour les relations internationales de l'un des Etats membres et, en particulier, qu'il*

⁴⁴ L'Accord de Schengen, signé le 14 juin 1985 par l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, est complété en 1990 par la Convention de Schengen, entrée en vigueur en 1995 : Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ; Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990, *Journal officiel des Communautés européennes*, 22 septembre 2000 (ci-après, Convention Schengen ou Convention) ; « Accord et Convention de Schengen », *EUR-Lex*, en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html> (consulté le 8 août 2023).

⁴⁵ Art. 18 de la Convention Schengen.

⁴⁶ Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), *Journée officielle de l'Union européenne*, L 243/1, 15 septembre 2009.

⁴⁷ Si l'article 2, point 19 actuel du code frontières Schengen définit ce qu'il convient d'entendre par la « pêche côtière », l'article 2, point 21, définit la « menace pour la santé publique » comme « *toute maladie à potentiel épidémique telle que définie par le règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé et les autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent l'objet de dispositions de protection à l'égard des*

DIFFUSION RESTREINTE JUSQU'À LA REUNION DE LA COMMISSION DE SUIVI

n'a pas fait l'objet, pour ces mêmes motifs, d'un signalement dans les bases de données nationales des Etats membres aux fins de non-admission ». Conformément à l'article 32 §1, ces vérifications, si elles confirment un signalement SIS ou l'existence d'une menace, justifient le refus, motivé, du visa.

L'article 22 du Code des visas prévoit encore la consultation préalable des Etats membres, principe selon lequel un Etat « *peut exiger des autorités centrales des autres Etats membres qu'elles consultent ses propres autorités centrales au cours de l'examen des demandes introduites par les ressortissants de certains pays tiers ou par certaines catégories de ces ressortissants (...)* ». Au 1^{er} mars 2023, l'Iran apparaissait dans la liste des pays tiers et des catégories de ressortissants pour lequel au moins un Etat membre demande à être consulté avant l'octroi d'un visa.⁴⁸

Le Code des visas, vague quant à son opérationnalisation, est à son tour complété par le **Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés** – dit Manuel des visas – avec les instructions de mise en œuvre des dispositions du Code.⁴⁹ Plus concret, le document, ponctué d'exemples pratiques, est destiné au personnel consulaire et aux autorités chargées d'examiner et de se prononcer sur les demandes de visa.

Deux instruments européens ont également été mis sur pied en appui de la réglementation Schengen. Dès la signature de la Convention Schengen en 1990, les Etats parties ont prévu la possibilité de refuser l'entrée sur le territoire en cas de signalement aux fins de non-admission (article 5 §1).⁵⁰ L'article 96 de la Convention précise les circonstances dans lesquelles un ressortissant étranger peut faire l'objet d'un signalement :

1. Les données relatives aux étrangers qui sont signalés aux fins de non-admission sont intégrées sur la base d'un signalement national résultant de décisions prises, dans le respect des règles de procédure prévues par la législation nationale, par les autorités administratives ou les juridictions compétentes.

2. Les décisions peuvent être fondées sur la menace pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationales que peut constituer la présence d'un étranger sur le territoire national (...).

Ces dispositions prennent la forme d'une base de données commune aux Etats parties, le **Schengen Information System (SIS)**.⁵¹ Désormais utilisé dans un cadre plus large que la seule non-admission dans l'espace Schengen, ce fichier rassemble notamment les données des individus qui font l'objet d'un signalement. Comme rappelé dans le Manuel des visas, la consultation du SIS fait partie des démarches à entreprendre par les postes diplomatiques lors de l'examen d'une demande de visa.⁵²

ressortissants des Etats membres » (voy. Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 77/1, 23 mars 2016).

⁴⁸ Annex 16, Third countries whose nationals or specific categories of such third country nationals who are subject to prior consultation, 1 mars 2023, en ligne : https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-02/Annex%2016_Prior%20consultation_en.pdf (consulté le 17 août 2023).

⁴⁹ Décision de la Commission du 19 mars 2010 établissant le Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés, C(2010) 1620 final (ci-après, Manuel des visas). A la suite, notamment, de la modification du Code des visas, le Manuel des visas a été modifié en 2020 par la Décision d'exécution de la Commission du 28 janvier 2020 modifiant la décision C(2010) 1620 final en ce qui concerne le remplacement du manuel relatif au traitement des demandes de visas et à la modification des visas délivrés (manuel des visas I), C(2020) 395 final.

⁵⁰ Saas C. (2003), « Les refus de délivrance de visas fondés sur une inscription au Système Information Schengen », *Cultures & Conflits*, 50, 63-83.

⁵¹ Règlement (UE) 2018/1681 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 312, 7 décembre 2018.

⁵² Manuel des visas, p. 67.

Outre le SIS, le **Visa Information System** (VIS) ou Système européen d'identification des visas rassemble les données d'identité et les données biométriques des détenteurs de visas.⁵³ Selon la procédure d'examen des demandes de visa décrite dans le Manuel, il est attendu des consulats qu'ils consultent le VIS afin de vérifier les potentielles demandes antérieures et leurs résultats. Le Manuel recommande à cet égard le réflexe suivant : « *si le consulat constate que le VIS contient un refus antérieur, il doit, le cas échéant (...), prendre contact avec l'État membre à l'origine de cette décision pour obtenir davantage d'informations sur le cas spécifique et les circonstances y afférentes* ». ⁵⁴ Lors de la demande de visa, le consulat saisit dans le VIS les données d'identité du demandeur, une photo d'identité et ses empreintes digitales. Lorsque la demande de visa est accordée, ces informations sont complétées par les données administratives relatives au visa délivré.

2.1.2. Le visa à validité territoriale limitée

À l'occasion du *Brussels Urban Summit*, le poste diplomatique de Téhéran a délivré des visas à validité territoriale limitée aux membres de la délégation iranienne (voy. 1). En effet, la réglementation Schengen prévoit deux exceptions au visa uniforme : le visa de transit aéroportuaire et le visa à validité territoriale limitée (VTL). Les circonstances pour la délivrance d'un visa de transit aéroportuaire, valable pour transiter par la zone internationale d'un (ou plusieurs) aéroport(s) des Etats membres, dépassent la portée de la présente enquête et ne seront donc pas examinées.⁵⁵

En ce qui concerne le VTL, les conditions de délivrance sont énoncées dans l'article 25 §1 du Code des visas :

Un visa à validité territoriale limitée est délivré à titre exceptionnel dans les cas suivants :

a) lorsqu'un État membre estime nécessaire, pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales :

i) de déroger au principe du respect des conditions d'entrée prévues à l'article 5, paragraphe 1, points a), c), d) et e), du code frontières Schengen,

ii) de délivrer un visa bien que l'État membre consulté conformément à l'article 22 ait émis des objections contre la délivrance d'un visa uniforme, ou

iii) de délivrer un visa en raison de l'urgence, sans avoir procédé à la consultation préalable au titre de l'article 22 ;

ou

b) lorsque, pour des raisons considérées comme valables par le consulat, un nouveau visa est délivré pour un séjour à effectuer pendant la même période de six mois à un demandeur qui, au cours de ladite période, a déjà utilisé un visa uniforme ou un visa à validité territoriale limitée autorisant un séjour de trois mois.

Il n'appartient pas au Comité de se prononcer sur la décision, dans le dossier qui nous intéresse, de délivrer un visa VTL plutôt qu'un visa uniforme. Le Comité se limitera à rappeler que, d'après les informations parues dans la presse, l'octroi de VTL a été justifié par le délai trop court dans lequel ont été introduites les demandes de visa des membres de la délégation iranienne.⁵⁶

⁵³ Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), *Journal officiel de l'Union européenne*, L 218, 13 août 2008.

⁵⁴ Manuel des visas, p. 62.

⁵⁵ Voy. art. 3 et 26 du Code des visas.

⁵⁶ Lamquin V., « Invitation au maire de Téhéran : Une circulaire claire, une procédure qui l'est moins », *Le Soir*, 20 juin 2023.

2.2. *La procédure belge de délivrance (ou refus) de visas court séjour*

La délivrance de visas court séjour est également encadrée en droit belge. Cette matière fait en effet l'objet d'une réglementation nationale, en grande partie en application du cadre européen (voy. 2.2.1). La mise en œuvre concrète de cette réglementation est notamment détaillée dans un vadémécum du SPF Affaires étrangères destiné aux postes consulaires (voy. 2.2.2). Au cours de l'examen des demandes de visas, la VSSE peut être consultée par les administrations chargées de la délivrance des visas en Belgique, à savoir l'Office des Etrangers et le SPF Affaires étrangères (voy. 2.2.3). Des protocoles d'accord ont d'ailleurs été signés entre ces services et définissent les termes de leur coopération générale (voy. 2.3.2 et 2.3.3).

2.2.1. La Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

Les conditions et modalités d'accès au territoire belge sont fixées dans la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.⁵⁷ En son article 2/1, la loi confirme que « [d]es visas de court séjour et des visas de transit aéroportuaire sont délivrés conformément au Code des visas ».

L'article 3 de la loi énonce les motifs de refus d'accès au territoire. Parmi ces motifs, l'entrée sur le territoire belge peut notamment être refusée au ressortissant étranger

(...)

5° *s'il est signalé aux fins de non-admission et d'interdiction de séjour dans le SIS ou dans la Banque de données Nationale Générale ;*

6° *s'il est considéré comme pouvant compromettre les relations internationales de la Belgique ou d'un Etat partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique ;*

7° *s'il est considéré comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale ;*

(...)

Le même article rappelle que « [l]a décision est prise par le ministre ou, sauf dans le cas visé à l'alinéa 1er, 6°, par son délégué (...) ».

Force est de constater que la loi reste vague quant à ce qui constitue concrètement une menace potentielle contre « *les relations internationales de la Belgique* », « *la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale* » pouvant justifier le refus d'un visa Schengen. La procédure concrète à suivre pour déterminer l'existence d'une telle menace demeure également très imprécise (Quel service doit être consulté ? Sous quelle forme ? Dans quel délai ?...). Ainsi, **l'implication de la VSSE dans la procédure de délivrance des visas n'est prévue dans aucun texte légal** (voy. *infra* 2.3).

2.2.2. Le 'Vadémécum court séjour' du SPF Affaires étrangères

Les postes diplomatiques sont accompagnés dans la mise en œuvre de cette réglementation par un Vadémécum du SPF Affaires étrangères, administration compétente pour la délivrance de visas court séjour.⁵⁸ Dans sa version de mars 2023, le document détaille les modalités pratiques pour la gestion

⁵⁷ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.* 31 décembre 1980. Il convient également de mentionner l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.* 27 octobre 1981.

⁵⁸ Il existe un vadémécum similaire pour les visas long séjour, rédigé par l'Office des Etrangers.

des demandes de visas Schengen. Ces instructions à destination des postes diplomatiques encadrent l'entière procédure de délivrance des visas, de l'introduction de la demande à la décision de délivrance ou de refus, en passant par la consultation des banques de données et partenaires pertinents.

Le document clarifie par exemple l'instance compétente pour le refus de délivrance d'un visa court séjour en cas de signalement. Le programme utilisé par les postes diplomatiques pour la gestion des demandes de visa, VisaNet, consulte automatiquement le SIS et les listes de signalement. En cas de signalement du ressortissant étranger sur une des listes de restrictions de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou de l'Union européenne, « [é]tant donné qu'il s'agit ici de mesures restrictives déterminées par une instance internationale, il n'y a pas dans ce contexte de consultation préalable nécessaire pour le refus du visa qui peut être notifié directement par le poste ». ⁵⁹ Par contre, si le ressortissant étranger apparaît dans le SIS, le dossier doit être soumis à l'Office des Etrangers, compétent pour la décision de refus : « Que faire en cas de signalement [SIS] ? Etant donné que la décision de refus ne peut être prise que par l'instance nationale compétente en Belgique, le dossier doit être soumis à [l'Office des Etrangers], dont l'attention doit être attirée sur le signalement. Vous attendez la réponse ». ⁶⁰

En effet, si les postes diplomatiques sont compétents pour examiner et délivrer les visas Schengen ou à validité territoriale limitée, ils ne sont pas autorisés à refuser un visa. Cette décision est prise par l'Office des Etrangers – ou par le Service Visas de la Direction générale des Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères (C4) pour les visas de titulaires de passeport diplomatique. ⁶¹ Si la consultation de l'OE « reste vivement recommandée en cas de doute sur la finalité de la demande de visa » ⁶², elle est obligatoire dans plusieurs cas, notamment donc en cas de signalement SIS ou si le « demandeur est soupçonné d'appartenir à une organisation radicale, ou de diffuser des idées/des informations incitant à la haine ». ⁶³ Dans le cadre du traitement des demandes de visa, les postes diplomatiques et l'OE communiquent directement. Par contre, « les demandes de visa qui présentent une sensibilité ou un intérêt (politique, économique ou académique) particulier font l'objet d'un message officiel adressé à la [Direction générale des Affaires consulaires] avec copie pour [l'OE] ». ⁶⁴

Concernant la consultation préalable des partenaires Schengen prévue à l'article 22 du Code des visas (voy. 2.1.1), le vademécum rappelle qu'un VTL peut toutefois être délivré sans consultation préalable, à titre exceptionnel, « [s]i pour certaines raisons ⁶⁵ il n'y a pas suffisamment de temps pour attendre le résultat de cette consultation ou si un des partenaires Schengen objecte contre la délivrance d'un visa Schengen ». ⁶⁶ Pour rappel, au 1^{er} mars 2023, l'Iran apparaît dans l'Annexe 16 du Manuel des visas. ⁶⁷

⁵⁹ SPF Affaires étrangères (Direction Visa (C4)), Vademécum court séjour, mars 2023, p. 28.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 27.

⁶¹ « Si vous estimez que le demandeur ne démontre pas (suffisamment) qu'il respect les conditions d'entrée, vous consulter l'Office des Etrangers/C4 qui prendra la décision finale ». C4 se prononcera sur les visas « de titulaires d'un passeport diplomatique ou de service accrédités ou affectés auprès d'une mission diplomatique ou consulaire en Belgique ou qui exercent une fonction auprès d'une organisation internationale qui a son siège ou une représentation en Belgique » (*Ibid.*, pp. 40-41).

⁶² *Ibid.*, p. 41.

⁶³ *Ibid.*, p. 42. A cet égard, le vademécum contient également des instructions concernant l'alimentation par le SPF Affaires étrangères des banques de données communes *Terrorist Fighters* et *Propagandistes de haine* (voy. p. 98).

⁶⁴ *Ibid.*, p. 91.

⁶⁵ « Pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales ».

⁶⁶ SPF Affaires étrangères (Direction Visa (C4)), Vademécum court séjour, mars 2023, p. 44 & p. 74.

⁶⁷ Annex 16, Third countries whose nationals or specific categories of such third country nationals who are subject to prior consultation, 1 mars 2023, en ligne : https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-02/Annex%2016_Prior%20consultation_en.pdf (consulté le 17 août 2023).

DIFFUSION RESTREINTE JUSQU'À LA REUNION DE LA COMMISSION DE SUIVI

Pour l'octroi d'un visa Schengen, la consultation d'un (ou de plusieurs) Etat(s) membre(s) aurait donc été nécessaire.

La section du vadémécum dédiée au VTL rappelle que ce visa peut être délivré plus largement lorsque le poste estime nécessaire « *pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales, de déroger au principe du respect des conditions d'entrée* » dans l'espace Schengen.⁶⁸ « *Cette décision relève toutefois de la responsabilité exclusive du chef de poste* » qui doit approuver la délivrance d'un tel visa.⁶⁹

2.3. Les motifs d'ordre public et de sécurité nationale et la consultation des services de renseignement

Un visa court séjour peut notamment être refusé si le demandeur est considéré comme pouvant compromettre les relations internationales ou l'ordre public et la sécurité nationale. **Pour déterminer l'existence d'une telle menace, la VSSE est ponctuellement consultée par les autorités compétentes pour la délivrance des visas, à savoir l'Office des Etrangers et le SPF Affaires étrangères (voy. 2.3.1).** Dans le cadre général de leur coopération, des protocoles d'accord ont été signés entre ces services (voy. 2.3.2 et 2.3.3).

2.3.1. Une consultation implicite de la VSSE

Le droit belge est imprécis quant à la procédure concrète permettant de déterminer l'existence d'une menace justifiant le refus d'entrée sur le territoire Schengen (ou belge). **Ainsi, aucun texte légal ne prévoit explicitement la consultation des services de renseignement.**

En pratique, étant donné les compétences respectives de la VSSE (artt. 7 et 8 de la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité – ci-après, L.R&S)⁷⁰ et du SGRS (art. 11 L.R&S), c'est principalement le service de renseignement civil qui est consulté dans le cadre de l'examen des demandes de visa court séjour. La VSSE est en effet régulièrement amenée à échanger des informations avec l'OE (voy. 2.3.2) et le SPF Affaires étrangères (voy. 2.3.3) afin de déterminer l'existence d'une menace.

En 2001, le Comité permanent R appelait à modifier la Loi du 15 décembre 1980 afin d'explicitement prévoir « *la consultation de la Sûreté de l'Etat par les autorités compétentes en la matière chaque fois que la notion de 'sécurité de l'Etat' est en jeu* ». ⁷¹ À défaut d'une mission spécifique prévue dans la loi, la VSSE peut toutefois ponctuellement procéder à un screening des demandeurs de visa en application des articles 19 & 20 L.R&S – pour autant qu'elle partage des informations conformément aux finalités des missions des destinataires. **Un tel screening doit toutefois rester ponctuel ; la consultation systématique de la VSSE pour chaque demande de visa nécessiterait une inscription explicite dans la loi.**

L'étendue des informations à fournir par la VSSE lorsqu'elle est consultée par l'OE ou les Affaires étrangères n'est pas davantage encadrée. Par exemple, la VSSE peut-elle se limiter à vérifier si le demandeur apparaît dans sa base de données ou doit-elle mener une nouvelle enquête de renseignement ? Doit-elle également rendre un avis sur l'opportunité de délivrer certains visas ? Dans le présent dossier, le service de renseignement devait-il ainsi rappeler les potentielles précautions (politiques) à prendre vis-à-vis de l'Iran et attirer l'attention sur son inscription sur plusieurs listes

⁶⁸ *Ibid.*, p. 74.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 44 & p. 75.

⁷⁰ Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *M.B.* 18 décembre 1998.

⁷¹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2001*, 205 ('5. Dans le cadre d'autres législations').

DIFFUSION RESTREINTE JUSQU'À LA REUNION DE LA COMMISSION DE SUIVI

(inter)nationales ? Le Comité permanent R est d'avis qu'il n'est pas de la responsabilité de la VSSE de se prononcer sur l'opportunité de la présence d'une délégation iranienne en Belgique. Le Comité tient également à rappeler qu'en matière d'accès au territoire, l'Office des Etrangers reste l'administration compétente.

2.3.2. Le protocole relatif à la collaboration entre l'Office des Etrangers et la Sûreté de l'Etat

En avril 2022, l'OE et la VSSE ont conclu un nouveau protocole d'accord qui précise le cadre et les modalités de leur coopération. Celle-ci a notamment pour objectif général de permettre à l'OE « *d'avoir connaissance de renseignements selon lesquels des étrangers constituent ou non, par leur comportement une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale ou si leur comportement est ou non de nature à compromettre les relations internationales de la Belgique ou d'un Etat Partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique* ». ⁷² C'est notamment à cette fin que la VSSE a détaché un officier de liaison à l'OE.

Concernant spécifiquement la procédure de délivrance des visas, le protocole précise que « [l]’OE ne doit pas consulter systématiquement la VSSE dans le cadre des demandes de visas, mais l’OE peut consulter la VSSE lorsqu’une demande paraît sujette à caution. Toutefois, une attention particulière doit être accordée aux profils sur lesquels la VSSE et l’OE se sont mis d’accord ». ⁷³

Synthèse passage classifié (confidentiel)
--

La VSSE et l'OE ont conclu des accords bilatéraux sur les types de visas qui feront l'objet d'un examen plus approfondi.
--

Le Comité constate une différence de traitement entre les demandes de visas long séjour et demandes de visas court séjour qui donnent pourtant accès au territoire belge/Schengen et ce, pour une période allant jusqu'à trois mois.

Dans ses réponses aux questions du Comité permanent R, la VSSE confirme qu'il « *n'y a donc pas de demandes systématiques [de la part de l'OE] pour les demandes de visas mais plutôt une consultation ad hoc* ». ⁷⁴ Comme discuté *supra* (voy. 2.2.3), un tel screening, tant qu'il n'est effectivement que *punctuel*, est possible conformément à la L.R&S.

2.3.3. Le protocole relatif à la collaboration entre le SPF Affaires étrangères et la Sûreté de l'Etat

En septembre 2022, la VSSE a également signé un protocole d'accord avec le SPF Affaires étrangères fixant les modalités générales de leur coopération. ⁷⁵ Le protocole traite notamment de l'échange d'informations entre les deux services et prévoit la possibilité de détacher des officiers de liaison. Comme pour l'OE, la VSSE a en effet détaché un officier de liaison aux Affaires étrangères (au sein de la Direction Sécurité). Dans ce protocole, il n'est toutefois fait aucune mention spécifique d'une consultation de la VSSE par les Affaires étrangères dans le cadre de la délivrance de visas.

⁷² Protocole relatif à la collaboration entre l'Office des Etrangers et la Sûreté de l'Etat, 27 avril 2022, diffusion restreinte, p. 4.

⁷³ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁴ Courrier de la VSSE au Président du Comité permanent R, 9 août 2023, confidentiel.

⁷⁵ Protocole relatif à la collaboration entre le Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement et la Sûreté de l'Etat, 15 septembre 2022, diffusion restreinte.

Selon la VSSE, ses contacts avec les Affaires étrangères dans le cadre des demandes de visa concernent principalement les visas diplomatiques. Une note de service détaille la « Procédure interne relative au traitement des demandes de la Direction Protocole du SPF AE ainsi que des visas diplomatiques ».⁷⁶

2.3.4. La procédure de screening au sein de la VSSE

Synthèse passage classifié (confidentiel)

Les demandes émanant de l'OE ou du SPF Affaires étrangères dans le cadre de la délivrance de visa font partie des nombreuses vérifications auxquelles procède la VSSE au quotidien dans le cadre de procédures administratives. Un vademecum interne détaille la procédure à suivre selon le service à l'origine de la demande et le cadre légal applicable.

Outre ce vademecum, la procédure de traitement des demandes émanant de l'OE – y compris dans le cadre de la délivrance de visas – fait également l'objet d'une documentation spécifique, accessible sur l'intranet de la VSSE.

Enfin, une note de service détaille la procédure à suivre pour le traitement des demandes de la Direction du Protocole du SPF Affaires étrangères ainsi que de visas diplomatiques. Une distinction y est faite entre les pays dits de Catégorie A, spécifiquement suivis par la VSSE dans le cadre de ses missions légales et tous les autres pays, dits de Catégorie B. Pour les ressortissants de pays de Catégorie A, l'équipe d'analyse compétente effectue les vérifications nécessaires dans la base de données interne, le renseignement en open source et via des demandes d'informations aux partenaires étrangers.

2.4. Les instructions spécifiques du 15 mai 2023

En amont du *Brussels Urban Summit*, le Service Visas (C4) de la Direction générale des Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères (DGC) transmet, le 15 mai 2023, des instructions spécifiques pour le traitement des demandes de visa. La communication générale, envoyée à tous les postes diplomatiques, invite ainsi à traiter les demandes de visas soumises dans le cadre de cet événement « avec diligence mais avec toute la vigilance nécessaire sur la solvabilité des demandeurs, leurs antécédents et le lien entre leur activité et l'événement ».⁷⁷ Le mail précise encore : « En cas de doute, je vous engage à soumettre les demandes pour décision à l'Office des étrangers ».

Le même jour, le poste de Téhéran recevra des instructions spécifiques en complément de ce premier mail qui invitent à « soumettre systématiquement pour décision à l'Office des étrangers les demandes de visa introduites dans le cadre de cet événement ».⁷⁸

Comme discuté *supra* (voy. 1), l'OE n'a finalement pas été consulté avant l'octroi de visas aux membres de la délégation iranienne, en dépit des instructions du 15 mai 2023.⁷⁹ Toutefois, cette consultation n'était pas indispensable pour l'octroi de VTL.

⁷⁶ Courrier de la VSSE au Président du Comité permanent R, 9 août 2023, confidentiel.

⁷⁷ Mail de DGC vers tous les postes diplomatiques (Objet : C4-N-Cir : Demandes de visa dans le cadre du « Brussels Urban Summit » / Visumaanvragen in het kader van de 'Brussels Urban Summit'), 15 mai 2023.

⁷⁸ Mail de DGC vers le poste diplomatique de Téhéran (Objet : C4-N-THR : Demandes de visa dans le cadre du « Brussels Urban Summit »), 15 mai 2023.

⁷⁹ « Dans l'urgence, Hadja Lahbib s'est assise sur sa propre circulaire », *L'Echo*, 20 juin 2023, <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/dans-l-urgence-hadja-lahbib-s-est-assise-sur-sa-propre-circulaire/10475843.html> (consulté le 21 août 2023).

3. L'IMPLICATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ À L'OCCASION DE LA VISITE D'UNE DÉLÉGATION IRANIENNE À BRUXELLES

3.1. La VSSE consultée dans le cadre de l'octroi des visas

Au-delà de l'analyse du cadre légal applicable, l'enquête du Comité permanent R vise à clarifier l'implication concrète des deux services de renseignement et de sécurité dans la délivrance de visas aux membres de la délégation iranienne. L'implication de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM) a fait l'objet d'une enquête de contrôle distincte, menée conjointement avec le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité permanent P), à la demande de la Commission de suivi de la Chambre des Représentants.⁸⁰

3.1.1. Le SGRS : un service étranger à la procédure de délivrance de visas

Comme discuté *supra* (voy. 2.3), le SGRS n'intervient pas dans la procédure de délivrance de visa. Dans sa réponse aux questions du Comité permanent R, le service de renseignement militaire confirme qu'il n'a « à aucun moment, ni en amont, ni en aval, été informé ou consulté concernant la visite [de la délégation iranienne] ou les demandes de visas formulées dans ce cadre. Le SGRS n'a donc échangé aucune donnée avec des partenaires nationaux ou internationaux ». ⁸¹

Le Comité relève toutefois qu'étant donné le champ de compétences axé vers l'étranger du SGRS, ce dernier peut constituer, selon les dossiers, un interlocuteur utile pour la VSSE dans cette matière.

3.1.2. La VSSE : des vérifications de sécurité conformément à la procédure interne

La VSSE est, pour sa part, ponctuellement consultée au cours de la procédure de délivrance de visa, tant par l'Office des Etrangers que, pour les visas diplomatiques, par le SPF Affaires étrangères. Dans le dossier spécifique des visas des membres de la délégation iranienne, la VSSE a été doublement sollicitée (voy. 1) : par l'Office des Etrangers selon la procédure classique mais également, de façon plus inhabituelle, par le cabinet de la ministre des Affaires étrangères.⁸²

Dans ses réponses aux questions du Comité permanent R, la VSSE explique que, vis-à-vis de la demande de l'OE, « la procédure interne d'urgence a été respectée ». ⁸³ Après une première vérification par l'officier de liaison de la VSSE – dont les premières conclusions ont été transmises à l'OE par téléphone – l'officier de liaison « a demandé en interne une analyse des informations disponibles dans la [banque de données] pour le seul individu (le maire) pour lequel un expert était nécessaire pour se prononcer ». ⁸⁴ Cette analyse a conclu à l'absence d'« élément concret de menace émanant de ou sur sa personne ». Après l'octroi des visas, la VSSE n'a plus assuré le suivi de ce dossier auprès de l'OE. Le Comité constate que la procédure d'urgence diffère légèrement de la procédure générale décrite dans

⁸⁰ Courrier de la Présidente de la Chambre des Représentants aux Président.e.s des Comités permanents P et R, 7 juillet 2023. L'enquête des Comités permanents P et R a confirmé que l'OCAM n'est pas intervenu dans la procédure de délivrance de visas aux membres de la délégation iranienne. L'OCAM a réalisé, à la demande du Centre de Crise, une double évaluation de la menace portant sur l'évènement *Brussels Urban Summit* et plus précisément sur le maire de Téhéran. L'Organe de Coordination ne disposait toutefois d'aucune information quant à une menace dirigée contre ou émanant de la délégation iranienne.

⁸¹ Notre traduction depuis le texte original en néerlandais : “*Mijn dienst werd op geen enkel ogenblik, noch vooraf, noch nadien, geïnformeerd of geconsulteerd over het hoger beschreven bezoek of de visa-aanvragen in dat verband. De ADIV heeft dan ook geen uitgegevens uitgewisseld met binnenlandse of buitenlandse partnerdiensten*” (Courrier du Chef du SGRS au Président du Comité permanent R, 23 août 2023).

⁸² Note VSSE.

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Idem.*

la documentation interne de la VSSE (voy. 2.3.4). Il conviendrait d'y décrire également la procédure d'urgence.

Dans le dossier qui nous occupe, outre les vérifications dans sa propre banque de données, la VSSE a également consulté deux listes internationales de signalement, à savoir la liste des sanctions européennes visant l'Iran en réponse aux violations des droits humains et la liste du Département du Trésor des Etats-Unis.⁸⁵ Le service de renseignement précise que ces vérifications ont été effectuées une première fois avant la délivrance des visas le 8 juin 2023 et une seconde fois avant le début du BUS le 12 juin 2023.⁸⁶ Le contrôle des listes de signalement de l'Union européenne n'est pas explicitement prévu dans la procédure interne de la VSSE mais est automatiquement effectué par le programme du SPF Affaires étrangères lors de l'introduction de toute demande de visa (voy. 2.2.2). Le Comité permanent R s'étonne donc de cette précaution inhabituelle dans le cadre de ce dossier spécifique et du timing de ces vérifications. Interrogée par le Comité, la VSSE explique que « [l']objectif était de procéder à une vérification complémentaire et plus étendue que celle prévue par la procédure *stricto sensu*, dans l'esprit de la [note de service pertinente] et sans savoir que cette vérification était par ailleurs effectuée par les AE ».⁸⁷

La VSSE a également précisé qu'étant donné l'urgence dans le présent dossier, aucun partenaire étranger n'a été sollicité. La procédure de screening de la VSSE ne prévoit d'ailleurs pas de consultation des partenaires étrangers lorsqu'il s'agit d'une demande émanant de l'OE.

Outre la demande de l'OE, le cabinet de la ministre des Affaires étrangères a également directement interrogé l'administratrice générale a.i. de la VSSE « *qui, après consultation de l'analyste compétent a répondu téléphoniquement* ».⁸⁸

Synthèse passage classifié (confidentiel)
--

Au total, trois personnes au sein de la VSSE ont été mobilisées dans ce dossier précis.

Au terme de son enquête, le Comité permanent R constate que dans ce dossier la VSSE a rempli ses obligations légales – pourtant vagues en matière de visas étant donné qu'aucun texte légal ne décrit précisément ce qui est attendu du service de renseignement (voy. *supra* 2.3) – en procédant aux vérifications nécessaires en vue de l'octroi de visas aux membres de la délégation iranienne et ce, conformément aux procédures définies en interne. Si la VSSE a d'abord expliqué qu'étant donné « *l'urgence de la demande, aucune note de réponse n'a été envoyée vers les partenaires ; les réponses se sont faites téléphoniquement* »,⁸⁹ le Comité relève que des confirmations écrites ont toutefois été envoyées via mail (voy. *supra* 1).

3.2. Un suivi réactif des activités de la délégation iranienne par la VSSE

Dans son courrier adressé au Président du Comité permanent R, la Présidente de la Chambre des Représentants relayait le souhait de la Commission d'accompagnement de connaître le suivi assuré

⁸⁵ Décision (PESC) 2023/727 du Conseil du 31 mars 2023 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 94/56, 3 avril 2023 ; U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN List), online: treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf.

⁸⁶ Note VSSE.

⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸ Note VSSE. Selon la VSSE, la liste de personnes devant faire l'objet d'une vérification était identique à celle transmise par l'OE.

⁸⁹ Note VSSE.

DIFFUSION RESTREINTE JUSQU'À LA REUNION DE LA COMMISSION DE SUIVI

par les services de renseignement des activités de la délégation iranienne lors du *Brussels Urban Summit*.

Hors du champ de compétence du SGRS, ce volet de l'enquête n'a visé que la VSSE. Conformément aux articles 7 et 8 L.R&S, le service de renseignement civil est notamment compétent pour le suivi des menaces d'espionnage, d'ingérence, de terrorisme ou de prolifération. Toujours à la demande de la Commission d'accompagnement, le suivi plus général par les services de renseignement des menaces liées aux activités du régime iranien en Belgique fait l'objet d'une enquête distincte démarrée en août 2023.⁹⁰ Pour l'heure, le Comité permanent R a uniquement cherché à savoir dans quelle mesure la VSSE s'est intéressée aux activités de la délégation iranienne lors du *Brussels Urban Summit* après la délivrance des visas.

Synthèse passage classifié (secret)
Les réponses de la VSSE étant classifiées, la communication du Comité permanent R doit se limiter au fait qu'un suivi réactif des membres de la délégation a été assuré par la VSSE.

⁹⁰ Les précédentes enquêtes de contrôle du Comité permanent R sur ces thématiques seront abordées dans le rapport de cette seconde enquête.

CONCLUSIONS

Les services de renseignement procèdent au quotidien à des vérifications dans leur banque de données dans le cadre de procédures diverses. En ce qui concerne l'entrée sur le territoire belge, la VSSE est ainsi ponctuellement sollicitée afin d'évaluer l'existence de motifs d'ordre public ou de sécurité nationale pouvant justifier le refus de visas court séjour. En l'absence d'obligation légale prévoyant une consultation systématique, une interrogation *ponctuelle* de la VSSE dans ce cadre est conforme aux articles 19 et 20 L.R&S. Les modalités et la portée de « l'avis » de la VSSE dans cette procédure restent toutefois très floues au regard du cadre légal existant.

Dans le présent dossier, malgré un cadre légal imprécis, la VSSE a, aux yeux du Comité, rempli les obligations qui lui incombaient dans le cadre de la délivrance de visas et ce, conformément aux procédures définies au sein du service. L'enquête du Comité a en effet démontré que la VSSE a procédé aux vérifications nécessaires.

Le Comité permanent R souhaite néanmoins insister sur les limites de ce qui peut être attendu de la VSSE dans ce contexte. Il convient en effet de rappeler que les vérifications effectuées par la VSSE dans le cadre des demandes de visa doivent être appréhendées avec précaution. Au vu du cadre légal actuel et des moyens à sa disposition, il est difficile d'attendre de la VSSE davantage qu'un « instantané », par définition situé dans le temps et limité aux informations disponibles au moment des vérifications. Ce constat est d'autant plus vrai face au très bref délai imposé à la VSSE dans ce dossier précis. Le Comité permanent R est également d'avis qu'il n'était pas de la responsabilité de la VSSE de se prononcer sur l'opportunité de la présence d'une délégation iranienne en Belgique. Le résultat de cette consultation doit donc être mobilisé avec la prudence nécessaire en vue d'une décision qui est, *in fine*, avant tout politique.

Quant au suivi des activités des membres de la délégation iranienne présents à Bruxelles, le Comité permanent R n'a pas constaté de manquement dans le chef du service de renseignement civil. La classification des informations empêche toutefois le Comité permanent R de rendre compte plus précisément des réponses de la VSSE et de ses constatations.

Pour sa part, malgré un champ de compétences axé vers l'étranger, le SGRS ne joue aucun rôle dans la procédure de délivrance de visas. Il n'est donc pas surprenant que le service de renseignement militaire ne soit pas intervenu dans ce dossier précis. Au-delà de la délivrance des visas, le suivi des activités de la délégation iranienne lors du *Brussels Urban Summit* ne relevait pas, non plus, de son champ de compétences.

RECOMMANDATIONS

Aux yeux du Comité permanent R, l'implication de la VSSE dans le cadre du présent dossier n'appelle aucune recommandation. Les constatations du Comité concernant plus généralement la procédure de délivrance de visas appellent les recommandations suivantes.

Une cohérence dans les procédures de vérification

Au terme de son enquête, le Comité permanent R s'étonne de la différence de traitement des demandes de visas émanant de pays dits sensibles selon qu'elles visent des courts ou longs séjours. Le Comité recommande dès lors aux ministres des Affaires étrangères et de la Justice d'examiner la cohérence des vérifications nécessaires à l'examen de certaines demandes de visas.

Une coopération étroite entre les services de renseignement civil et militaire

Le Comité permanent R rappelle qu'étant donné le champ de compétences axé vers l'étranger du SGRS, ce dernier peut constituer un interlocuteur utile pour la VSSE dans cette matière. Le Comité réitère sa recommandation d'une coopération plus étroite entre les deux services de renseignement.

Inscrire les procédures d'urgence dans la documentation interne

La documentation interne de la VSSE décrit de manière claire et précise les procédures à suivre pour répondre aux demandes de vérifications émanant de l'OE ou du SPF Affaires étrangères. Le Comité recommande d'également y décrire la procédure à suivre lorsque ces instances introduisent des demandes urgentes.