

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



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

Numéro de notice 2022.289

**Enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté de l'Etat a assuré le suivi de
l'imam Mohamed TOJGANI**

Rapport final déclassifié – 6 février 2023

Table des matières

Introduction.....	1
I. La portée de l'enquête de contrôle.....	2
I.1. Compétence du Comité permanent R.....	2
I.2. Finalités de l'enquête	2
I.3. Méthodologie	2
II. Rappel chronologique des faits	3
III. Le cadre juridique et réglementaire.....	13
III.1. La mission de renseignement de la VSSE	13
III.2. Le rôle de la VSSE dans le cadre des procédures d'acquisition de la nationalité belge	13
III.2.1. Le Code de la nationalité belge : l'avis de la VSSE.....	13
III.2.2. Une note de service pour définir la procédure interne	15
III.3. La stratégie d' « entrave » (secondaire) de la VSSE	15
III.3.1. Une note de service.....	16
III.3.2. La communication de renseignements à des tiers : les articles 19 et 20 L.R&S	17
III.3.3. Le traitement des données à caractère personnel : les articles 74 et 75 de la Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.....	18
III.3.4. Le protocole d'accord du 27 juin 2011 réglant la collaboration entre la Sûreté de l'Etat et l'Office des Etrangers	19
III.4. La circulaire COL 02/2021 relative à la collaboration entre les services de renseignement et les autorités judiciaires.....	20
III.5. La circulaire ministérielle du 18 juillet 2016 et la circulaire COL 21/2016 relatives aux prédicateurs de haine.....	20
IV. Une analyse sans équivoque.....	21
IV.1. L'avis du 18 juillet 2019 : « un propagandiste extrémiste et un agent des services de renseignement marocains ».....	21
IV.1.1. Le volet Extrémisme.....	21
IV.1.2. Le volet Espionnage et Ingérence	22
IV.2. La note du 26 février 2020 : « agent de l'ingérence et de l'espionnage au profit des services de renseignement marocains ».....	22
IV.3. La note de contextualisation sur la mosquée Al Khalil du 6 mars 2020	25
IV.4. La note du 21 avril 2021 : « les activités récentes de Mohamed TOJGANI ».....	25
IV.5. La note du 4 mai 2021 : « <i>la VSSE maintient son évaluation</i> »	25
V. ... mise à l'épreuve du suivi opéré par la VSSE	26
V.1. Une position d'information grâce à des méthodes ordinaires	26
V.2. Des demandes d'informations de partenaires étrangers	27
V.3. Des phases ponctuelles de collecte d'informations.....	28
V.3.1. Un suivi surtout réactif.....	28
V.3.2. Une collecte avant tout orientée sur le volet extrémisme	29
V.4. Des notes aux autorités moins catégoriques dans le passé.....	29
V.4.1. D'islamiste radical à imam conservateur	30

V.4.2. Une proximité avec les autorités marocaines.....	32
VI. Le traitement et le partage des informations et données à caractère personnel.....	33
VI.1. Volet Extrémisme : des informations datées, sans enquête d’actualisation approfondie.....	33
VI.2. Volet Espionnage et Ingérence : un manque de nuances.....	35
VI.3. A propos de la « mesure d’entrave secondaire »	38
Conclusions.....	40
Recommandations.....	41

Acronymes et abréviations

A.R.	Arrêté royal
BDC	Banque de données commune
CCE	Conseil du Contentieux des Etrangers
CEOM	Conseil européen des Oulémas Marocains
CICB	Centre Islamique et Culturel de Belgique
EMB	Exécutif des Musulmans de Belgique
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
LIB	Ligue des Imams de Belgique
LPD	Loi du 5 septembre 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel
MRD	Méthodes particulières de recueil de données
OCAM	Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace
OE	Office des Etrangers
PH	Propagandiste de haine
PJF	Police Judiciaire Fédérale
RMB	Rassemblement des Musulmans de Belgique
TFB	Tribunal de la Famille de Bruxelles
VSSE	Sûreté de l'Etat

INTRODUCTION

Le 13 janvier 2022, la presse se faisait l'écho du recours de l'imam Mohamed TOJGANI devant le Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE) contre la décision de retrait de son permis de séjour en Belgique.¹ Le même jour, le secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration, interrogé en séance plénière à la Chambre, confirmait cette décision, datée du 5 octobre 2021 et fondée « *sur des informations très sérieuses (...) des services de sécurité* ». ² Au nom de la classification de ces informations, le secrétaire d'Etat se limitera à l'époque à préciser que les accusations portées contre Mohamed TOJGANI concernent l'extrémisme et l'ingérence. La presse évoquera plus précisément (au moins) un rapport de la Sûreté de l'Etat (VSSE) faisant état de liens avec les autorités marocaines et reprochant à l'intéressé de participer à la diffusion d'idées extrémistes.³

Le 1^{er} février 2022, la décision de retrait de permis de séjour avait encore fait l'objet de discussions en Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives.⁴ Certains parlementaires ont en effet interrogé le secrétaire d'Etat sur une décision jugée tardive vis-à-vis d'un imam présent en Belgique depuis les années 1980.⁵ D'autres ont par contre pointé la décision du 1^{er} octobre 2021 rendue par le Tribunal de la Famille de Bruxelles qui, jugeant les informations de la VSSE insuffisamment étayées, avait fait droit à la demande d'acquisition de la nationalité belge de Mohamed TOJGANI.

Outre les réactions politiques, la médiatisation du retrait du permis de séjour de l'intéressé, figure religieuse emblématique de Molenbeek-Saint-Jean, a créé l'émoi au sein des communautés musulmanes à Bruxelles. La presse se fera en effet le relai de témoignages présentant l'imam de la mosquée Al Khalil comme conservateur et traditionaliste mais modéré.^{6,7}

C'est dans ce contexte que, le 31 janvier 2022, la Présidente de la Chambre des Représentants a sollicité de la part du Comité permanent R qu'il diligente une enquête de contrôle « *relative à la position d'information de la Sûreté de l'Etat dans le cadre du dossier de M. Toujgani [sic], imam principal de la mosquée Al-Kahlil* ». ⁸

Le 2 février 2022, le Comité a dès lors ouvert une « *enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté de l'Etat a assuré le suivi de l'imam Mohamed TOJGANI* ».

Plus largement, la médiatisation du « dossier » TOJGANI est concomitante avec un climat politique particulier, à savoir le « bras de fer » actuel entre le gouvernement fédéral et l'Exécutif des Musulmans de Belgique (EMB).⁹ Il convient de garder ce contexte conflictuel à l'esprit à la lecture du rapport, bien

¹ Meerbergen S., Van Driessche V., "Verblijfsvergunning van imam grootste Belgische moskee ingetrokken: 'Ernstig gevaar voor nationale veiligheid'", VRT, 13 janvier 2022, www.vrt.be.

² Doc. Parl. Chambre, 2021-2022, CRIV 55 PLEN 157, 23-4.

³ Meerbergen S., Van Driessche V., *op. cit.* ; Declercq F., Colart L., « Pourquoi l'imam Toujgani, figure emblématique bruxelloise, est interdit de territoire », *Le Soir*, 13 janvier 2022 ; Belga, « L'avocat de l'imam Toujgani a introduit un recours contre le retrait du droit de séjour », *RTBF.be*, 14 janvier 2022 ; Rédaction, « Polygamie, contacts dangereux, espionnage : voici ce que la Sûreté de l'Etat avait contre l'imam Toujgani », *La Dernière Heure*, 18 janvier 2022.

⁴ Doc. Parl. Chambre, 2021-2022, CRIV 55 COM 681, 1-4.

⁵ Mohamed TOJGANI est désormais pensionné et n'officie plus à la mosquée Al Khalil.

⁶ Joris M., « L'imam marocain Mohamed TOJGANI expulsé : prédicateur radical ou homme de dialogue à l'islam modéré », *RTBF.be*, 13 janvier 2022 ; Declercq F., Colart L., *op. cit.*

⁷ Le secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration écrira d'ailleurs une carte blanche sur les réactions parfois virulentes qu'a provoquées sa décision de retirer son permis de séjour à Mohamed TOJGANI : Mahdi S., « Carte blanche de Sammy Mahdi, secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration : 'Il faut qu'on se parle' », *Le Soir*, 14 janvier 2022.

⁸ Courrier du 31 janvier 2022 au Président du Comité permanent R.

⁹ Corinne Torrekens (ULB), interrogée par Bruzz : « *Le timing ici n'est pas une coïncidence, sans aucun doute. Une hypothèse est que le gouvernement belge veut déstabiliser l'exécutif musulman et par extension l'Islam de l'ambassade. Par exemple, sur la base d'un rapport de la Sûreté de l'Etat, ils ont accusé l'exécutif musulman d'espionnage à la fin de l'année dernière, ce*

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

qu'il ne relève pas des compétences du Comité permanent R et dépasse la portée de la présente enquête.¹⁰

Par contre, il revient bien au Comité d'examiner la façon dont les services de renseignement récoltent, traitent et communiquent des informations à d'autres administrations et aux autorités. En particulier, il s'agit ici d'interroger l'usage, en appui de décisions administratives et judiciaires, d'informations fournies par les services de renseignement.

I. LA PORTÉE DE L'ENQUÊTE DE CONTRÔLE

I.1. Compétence du Comité permanent R

L'article 33 de la 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.Contrôle) stipule que le Comité permanent R enquête sur les activités et les méthodes des services de renseignement.

Conformément à l'article 95 de la Loi du 5 septembre 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (LPD), le Comité agit en outre comme autorité de contrôle compétente en matière de traitement par les services de renseignement de données à caractère personnel. À ce titre, le Comité ne se substitue pas aux services de renseignement dans le traitement des données et la qualification des faits mais vérifie que ces derniers exercent leur pouvoir d'appréciation conformément aux exigences légales et qu'ils respectent les normes de qualité imposées par la loi.

Les questions soulevées dans la présente enquête concernent d'abord la légalité des activités de renseignement de la VSSE vis-à-vis de Mohamed TOJGANI. Un second volet de l'enquête porte ensuite sur l'adéquation entre les renseignements recueillis sur l'intéressé et l'analyse communiquée à différentes administrations publiques, au ministère public ainsi qu'aux membres du gouvernement.

I.2. Finalités de l'enquête

Par le biais de cette enquête de contrôle, le Comité permanent R entend examiner la position d'information de la VSSE concernant Mohamed TOJGANI ainsi que la manière dont le service a assuré le suivi de l'intéressé. L'enquête vise ainsi à déterminer :

- Les renseignements dont dispose(aît) la VSSE concernant Mohamed TOJGANI ;
- Les moyens mis en œuvre par le service pour récolter ces renseignements ;
- Le traitement des données à caractère personnel de Mohamed TOJGANI par la VSSE et leur partage à d'autres administrations. Dans ce cadre, le Comité évaluera l'adéquation des informations communiquées aux autorités avec les renseignements récoltés et analysés par le service, d'une part, ainsi qu'au regard du prescrit de la législation en matière de protection des données personnelles, d'autre part.

I.3. Méthodologie

Dans le cadre de la présente enquête de contrôle, le Comité permanent R a procédé à plusieurs devoirs d'enquête. Une recherche documentaire via les sources ouvertes disponibles – principalement des articles de presse et des débats parlementaires – a d'abord été réalisée.

qui a conduit à la démission du vice-président Salah Echallaoui. Et maintenant ça ». In : Rédaction, « Polygamie, contacts dangereux, espionnage : voici ce que la Sûreté de l'Etat avait contre l'imam Toujgani », *La Dernière Heure*, 18 janvier 2022. Dans sa réponse au projet de rapport, la VSSE précise toutefois que la mesure d'« entrave » (voir *infra*) initiée par le service contre Mohamed TOJGANI n'est pas liée à la gestion politique de la reconnaissance l'EMB.

¹⁰ Mohamed TOJGANI était imam à la mosquée Al-Khalil, non reconnue légalement et donc indépendante de l'EMB, mais il siégeait au Conseil des théologiens, un organe consultatif créé par l'EMB.

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

En parallèle, le Comité a analysé le cadre juridique applicable à partir duquel les démarches entreprises par la VSSE dans ce dossier ont été évaluées. Les documents internes à la VSSE, en particulier les notes de service pertinentes, ont également été examinées.

Le Comité a ensuite consulté la banque de données de la VSSE. Il a également obtenu de la VSSE un historique de l'inscription, dans cette banque de données interne, par les collaborateurs du service de renseignement, d'informations concernant Mohamed TOJGANI.

Le Comité permanent R a également procédé à l'examen des notes d'analyse internes et des notes aux autorités produites par la VSSE dans lesquelles apparaissaient Mohamed TOJGANI et/ou la mosquée Al Khalil. À cet égard, le Comité salue l'exercice de synthèse particulièrement utile réalisé par la VSSE qui a fourni un compte-rendu de ses démarches auprès d'autres autorités concernant l'intéressé, même si le Comité a dû regretter le long délai de réponse de la VSSE à certaines de ses questions.¹¹

Le Comité permanent R a en outre requis le concours d'autres services et autorités, à savoir l'Office des Etrangers, le ministère public, le secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration et l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM), afin d'obtenir une copie de leurs dossiers respectifs sur Mohamed TOJGANI.¹² Leur contenu a ensuite été croisé avec les informations obtenues de la VSSE.

Enfin, le 16 septembre 2022, le Comité a rencontré le Directeur de l'analyse de la VSSE et les analystes des sections qui ont eu à connaître de la problématique posée par Mohamed TOJGANI pour un entretien sur les derniers éléments de l'enquête à éclaircir. Lors de cette réunion, vu l'ampleur des éléments de réponse qui avaient encore été documentés, le Comité permanent R et la VSSE se sont accordés sur le fait que cette dernière allait répondre par note écrite aux questions du Comité. Cette note a effectivement été communiquée le 3 octobre 2022.¹³

En date du 28 novembre 2022, le Comité permanent R a fait parvenir le projet de rapport à la VSSE afin de recueillir ses observations. Les remarques jugées nécessaires et utiles ont été intégrées dans la version finale du rapport. Suite aux demandes de déclassification formulées par le Comité, des échanges ont encore eu lieu avec la VSSE en janvier 2023.

II. RAPPEL CHRONOLOGIQUE DES FAITS

L'enquête de contrôle menée par le Comité permanent R a permis d'identifier un moment charnière à partir duquel le dossier TOJGANI a été réactivé à la VSSE, à savoir la médiatisation en 2019 d'une vidéo de prêche de l'intéressé datant de 2009. Les événements repris ci-dessous retracent les démarches entreprises par la VSSE à partir de ce nœud temporel (voir également Figure 1, p. 11). Cet exercice de chronologie met en lumière les deux procédures parallèles qui démarrent en 2019 concernant Mohamed TOJGANI (voir Tableau 1 p. 12 pour un récapitulatif des notes et avis produits par la VSSE).¹⁴ D'une part, il fait l'objet d'une concertation entre la VSSE et l'Office des Etrangers visant le retrait de son titre de séjour. D'autre part, la VSSE communique avec le procureur du Roi de Bruxelles suite à sa demande d'acquisition de nationalité.

Le **9 janvier 2019**, le journal *La Dernière Heure* publie un article relayant une vidéo postée sur *YouTube* d'un prêche prononcé en 2009 par Mohamed TOJGANI.¹⁵ L'imam y tenait des propos antisionistes pour

¹¹ Le courrier du Président du Comité permanent R du 28 avril 2022 n'a reçu une réponse que le 7 juillet 2022 et ce, après de multiples rappels.

¹² La section DR3 de la PJF Bruxelles a également transmis au Comité permanent R une copie d'une note d'analyse interne élaborée suite à la médiatisation en janvier 2019 d'un prêche antisioniste de Mohamed TOJGANI (voir *infra* IV.1.1.).

¹³ NA/2022/1373.

¹⁴ La position d'information de la VSSE, le contenu des notes communiquées à des tiers et les démarches antérieures à 2019 seront discutées plus longuement *infra* (voir IV.).

¹⁵ Dupont G., « 'Le futur président des imams de Belgique appelait à brûler des Juifs' », *La Dernière Heure*, 9 janvier 2019.

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

lesquels un signalement a été adressé à la Ligue belge contre l'antisémitisme. Son discours, largement partagé dans les médias dix ans après avoir été prononcé et présenté comme appelant à « brûler les Juifs », crée l'indignation.¹⁶ Le Comité relève que les propos, effectivement virulents, visaient « les sionistes oppresseurs ».

Le **10 janvier 2019**, Mohamed TOJGANI présente ses excuses dans une lettre adressée à l'Exécutif des Musulmans de Belgique qui condamne ses propos « avec la plus grande fermeté »¹⁷.

Suite à la médiatisation de cette vidéo, l'Office des Etrangers (OE) adresse une demande d'information à la VSSE et à l'OCAM concernant l'intéressé.¹⁸ Dans un mail daté du **4 février 2019**, l'Office des Etrangers cherche à savoir si Mohamed TOJGANI est connu des deux services.

Le jour même, l'OCAM confirme par mail qu'il apparaît dans sa base de données : « *Hij is een salafistisch geïnspireerde imam in Molenbeek. Hij is erg conservatief, traditioneel en een begenadigd prediker, maar zover wij weten geen extremist/terrorist* ».¹⁹

De la même façon, la VSSE répond que « *betrokkene is gekend door onze diensten* »²⁰ mais souhaite une confirmation de la demande d'information par courrier. Celle-ci lui sera effectivement confirmée dans un courrier de l'OE daté du **11 mars 2019**.

En parallèle, Mohamed TOJGANI introduit le **22 mars 2019** une demande d'acquisition de la nationalité belge auprès de l'officier de l'état civil de Molenbeek-Saint-Jean.²¹ Conformément aux dispositions prévues dans le Code de la nationalité belge (voir *infra* III.2.1), cette demande est transférée au procureur du Roi mais également, pour avis, à la VSSE et à l'Office des Etrangers.

Encouragée par ces deux demandes d'informations, la VSSE dit « *actualiser* » son analyse de Mohamed TOJGANI à travers la rédaction de deux fiches de synthèse internes (sur le volet extrémisme, d'une part, et sur celui de l'ingérence et de l'espionnage, d'autre part).²² Le **2 juillet 2019**, un document concernant une « *mesure d'entrave* » à l'encontre de Mohamed TOJGANI est enregistré dans la banque de données de la VSSE.²³

[REDACTED]

¹⁶ Blogie E., « L'imam qui appelait à 'brûler' les juifs, star des mosquées », *Le Soir*, 10 janvier 2019 ; Redactie, « Molenbeekse imam riep op tot 'verbranden van zionisten', Liga tegen Antisemitisme reageert geschokt », *Het Laatste Nieuws*, 11 janvier 2019.

¹⁷ Exécutif des Musulmans de Belgique, « L'EMB réagit aux propos de l'imam Mohamed Toujgani », Communiqué de presse, 10 janvier 2019 ; Dupont G., « L'imam présente ses excuses », *La Dernière Heure*, 11 janvier 2019.

¹⁸ La VSSE précise à cet égard que « [d]e DVZ vraagt bijkomende informatie over TOJGANI aangezien ze via open bronnen vernomen heeft dat hij in 2009 heeft opgeroepen om zionisten te verbranden ».

¹⁹ Mail de l'OCAM à l'OE, 4 février 2019.

²⁰ Note VSSE.

²¹ Mohamed TOJGANI avait déjà introduit une première demande d'acquisition de la nationalité à Anderlecht en 2000. Les archives du ministère public concernant cette demande ayant été détruites, le Comité permanent R n'a pas pu consulter cette partie du dossier. Il a toutefois pris connaissance de l'avis rédigé par la VSSE dans ce cadre (voir *infra* V.4.1.). L'intéressé y est décrit comme « un islamiste radical » et « le responsable principal de la radicalisation salafite », se faisant remarquer par « ses prônes salafites virulents, anti-occidentaux et ses relations au sein de la mouvance islamiste des Frères musulmans » (Note VSSE).

²² Note VSSE.

²³ Note VSSE. Sur la stratégie générale d'« entrave » de la VSSE, voy. l'analyse juridique du Comité permanent R (*Analyse juridique des possibilités légales dont disposent les deux services de renseignement en matière d'entrave*, 2022.295, janvier 2023).

Synthèse passage classifié (secret)

Le document évoque les demandes d'informations de l'OE et du procureur du Roi et discute, en réponse à ces demandes, des conditions opérationnelles à une « mesure d'entrave » avec pour objectif le retrait de son permis de séjour et un ordre de quitter le territoire « *pour motif d'ordre public* ».

Peu après, le **18 juillet 2019**, la VSSE communique son avis au procureur du Roi de Bruxelles concernant la demande d'acquisition de la nationalité belge.²⁴ Dans cette note déclassifiée, le service dit connaître l'intéressé dans le cadre de ses compétences en lien avec l'extrémisme, l'ingérence et l'espionnage. Mohamed TOJGANI y est décrit comme un « *propagandiste extrémiste et un agent des services de renseignement marocains* ». La VSSE conclut qu'en tant qu'« *agent d'influence* » et « *informateur* » de ces services, il représente « *une menace pour la sûreté nationale* ».

Le **4 septembre 2019**, le procureur de Roi de Bruxelles rend un avis négatif concernant la demande d'acquisition de la nationalité belge, motivé par l'existence de faits personnels graves (voir *infra* III.2.1.) : « *Monsieur Tojgani est bien connu de la Sûreté national [sic] en tant que propagandiste extrémiste et agent des services de renseignements [sic] marocains* ». Aucun recours n'est introduit par l'intéressé contre ce refus d'octroi de la nationalité.

De leur côté, le **5 septembre 2019**, les équipes de la VSSE demandent en interne l'actualisation des informations sur le profil idéologique et les activités de TOJGANI Mohamed²⁵ – sans résultat (voir *infra* VI.1.).

Le **18 novembre 2019**, Mohamed TOJGANI introduit une nouvelle déclaration de nationalité, dont le dossier sera finalisé et transmis au procureur du Roi de Bruxelles le **9 janvier 2020**.

Dans le même temps, la VSSE poursuit ses démarches en vue de la mesure d'« entrave ». Le **2 décembre 2019**, une réunion est organisée entre la VSSE et l'OE [REDACTED]

[REDACTED]. Il s'agissait notamment, selon les explications de la VSSE, de déterminer les informations utiles à l'OE dans le cadre d'une procédure de retrait de permis de séjour.²⁶

Le **10 février 2020**, l'OE envoie un mail de rappel à la VSSE à propos de sa demande d'information du 4 février 2019, confirmée dans un courrier en mars 2019.

[REDACTED] Suite à leur réunion, la VSSE rédige une note déclassifiée à l'OE datée du **26 février 2020**.²⁷ Cette note reprend un historique des renseignements concernant Mohamed TOJGANI avant de conclure que « *[d]u fait de son profil idéologique, de l'autorité religieuse qu'il incarne auprès de son audience, de son vaste réseaux de contacts tant en Belgique qu'en Europe et au Moyen-Orient, des soutiens financiers dont il dispose, des postes qu'il occupe au sein de nombreuses organisations (mosquée Al Khalil, EMB [Exécutif des Musulmans de Belgique], LIB [Ligue des Imams de Belgique], RMB [Rassemblement des Musulmans de Belgique], CEOM [Conseil européen des Oulémas Marocains]) ainsi que de ses liens et activités avec les*

²⁴ Note VSSE.

²⁵ Note VSSE.

²⁶ Note VSSE.

²⁷ Note VSSE. La note ne sera toutefois transmise à l'OE qu'après la réunion qui s'est tenue entre les deux services le 4 mars 2020.

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

services de renseignement marocains, TOJGANI Mohamed représente une menace réelle, actuelle et grave pour la sécurité nationale et l'ordre public ».

Le dossier TOJGANI est encore évoqué lors d'une réunion organisée le **4 mars 2020** entre les deux services [REDACTED]

[REDACTED]. La VSSE transmettra une note de contextualisation déclassifiée d'une demi-page, le **6 mars 2020**.²⁸ [REDACTED]

[REDACTED]

Synthèse passage classifié (secret)

Dans le cadre de la nouvelle procédure d'acquisition de la nationalité belge, la VSSE a rencontré le **9 mars 2020** le parquet de Bruxelles afin de discuter de l'importance du dossier de Mohamed TOJGANI.³¹ La rencontre a également été l'occasion de clarifier l'usage qui pouvait être fait des notes du service par le procureur du Roi.

Le **9 mars 2020** toujours, la même note d'analyse envoyée à l'OE en février 2020 est transmise au procureur du Roi de Bruxelles mais, cette fois, en diffusion restreinte.³² [REDACTED]

[REDACTED]³³

²⁸ Note VSSE.

[REDACTED]

³¹ Note VSSE.

³² Note VSSE. Conscient que le niveau « diffusion restreinte » ne correspond pas à un niveau de classification au sens de la Loi relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (M.B., 7 mai 1999 – L.C&HS) mais indique que l'information ne peut être utilisée que dans le cadre de la finalité pour laquelle elle a été rédigée, le Comité permanent R s'interroge néanmoins sur cette volonté de « classification ». Dans sa réponse au projet de rapport, la VSSE admet que « la différence de classification entre une même note envoyée à des partenaires différents n'était pas opportune ».

³³ Note VSSE.

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

Outre cette note, la VSSE communique par mail le **10 mars 2020** les informations suivantes au procureur du Roi : « *Au vu des faits personnels graves commis par TOJGANI Mohamed (°1955), notre Service recommande qu'un avis négatif sur l'acquisition de sa nationalité soit rendu (Art.15, §3, du Code de la nationalité belge, Loi du 28 juin 1984 (M.B. 12 juillet 1984)). En effet, TOJGANI Mohamed (°1955) adhère à un mouvement considéré comme dangereux par la Sûreté de l'Etat (Art.1, §2, 4°, b du Code de la nationalité belge, Loi du 28 juin 1984 (M.B. 12 juillet 1984))* ». ³⁴

Cet extrait est repris intégralement dans la motivation de l'avis négatif rendu par le procureur du Roi de Bruxelles, le **16 mars 2020**, à l'administration communale chargée de statuer sur la demande d'acquisition de la nationalité.

Le **5 août 2020**, Mohamed TOJGANI introduit cette fois un recours contre le refus d'octroi de la nationalité. Il est entendu, le **22 janvier 2021**, par le Tribunal de la Famille de Bruxelles (TFB) et, à cette occasion, dément « *vigoureusement* » ³⁵ les renseignements communiqués dans la note déclassifiée de juillet 2019 de la VSSE, annexée à l'avis émis par le procureur du Roi en vue de l'audience. A partir des éléments à sa disposition, le TFB ordonne, le **11 février 2021**, la réouverture des débats.

En réaction et en prévision de la prochaine audience, le parquet du procureur du Roi contacte la VSSE par mail le **17 mars 2021** et demande à pouvoir citer le contenu de la note du 9 mars 2020, « *éventuellement actualisée* » car « *de loin plus précise que la première [du 18 juillet 2019], et [qu'] en aucun cas, on ne pourrait (...) qualifier de 'lacunaire'* ». La VSSE accepte l'utilisation de la note de 13 pages par le parquet de Bruxelles dans son dossier devant le TFB. ³⁶

Dans l'intervalle, le dossier TOJGANI est évoqué par la VSSE lors d'un briefing général sur le contre-extrémisme avec le cabinet du ministre de la Justice le **1^{er} mars 2021**. ³⁷ En l'absence de compte-rendu de cette réunion ³⁸, le Comité a interrogé la VSSE quant au contenu de cet échange. En réponse, la VSSE a précisé que la réunion visait à donner « *au nouveau cabinet du ministre de la Justice une présentation générale sur la façon dont notre service travaillait sur l'extrémisme islamique* ». ³⁹ A cette occasion, ont été mentionnés la coopération générale avec l'OE dans ce cadre ainsi que les dossiers en cours, notamment celui de Mohamed TOJGANI.

Le **14 avril 2021** se tient une nouvelle audience devant le TFB. Au cours de celle-ci, le parquet du procureur du Roi met à la disposition du tribunal de « *nouvelles informations précises communiquées par la Sûreté de l'Etat* ». ⁴⁰ Lors de cette même audience, le conseil de Mohamed TOJGANI dépose une note de son client rédigée en réponse à l'analyse de la VSSE. Dans ce document intitulé « *Réponses aux accusations* », il réfute les observations formulées par la VSSE. Ce document est transmis par mail, le **28 avril 2021**, à la VSSE par le parquet de Bruxelles – à la demande du TFB – afin de savoir si son contenu modifie la position du service. ⁴¹ En réponse, la VSSE transmet le **4 mai 2021** une nouvelle note déclassifiée au procureur du Roi qui confirme, en deux pages, « *l'évaluation de la VSSE quant au danger qu[e] représente [Mohamed TOJGANI] pour la sûreté nationale* ». ⁴²

³⁴ Note VSSE.

³⁵ Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Tribunal de la Famille, Jugement sur requête, 3 février 2021, pp. 4 & 7.

³⁶ Annotation manuscrite sur la note visée dans le dossier du parquet de Bruxelles – Pas de trace dans la documentation reçue de la VSSE. Le document étant limité en « *diffusion restreinte* », il ne s'agit en réalité pas d'une déclassification au sens de la L.C&HS.

³⁷ Note VSSE.

³⁸ Seuls les slides présentés par la VSSE à cette occasion sont disponibles.

³⁹ Note VSSE.

⁴⁰ Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Tribunal de la Famille, Jugement sur requête, 1 octobre 2021, 4.

⁴¹ Mail du parquet de Bruxelles à la VSSE, 28 avril 2021.

⁴² Note VSSE.

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

Lors de la procédure devant le TFB, le procureur du Roi confirmera son avis négatif dans ses avis écrits datés des **9 avril** et **2 juin 2021**, en y annexant respectivement les notes de la VSSE de mars 2020 et mai 2021.⁴³ Il convient donc de relever que le TFB disposait, pour rendre son jugement, de l'ensemble des notes produites par la VSSE à propos de l'intéressé.

Parallèlement à la procédure devant le TFB, la VSSE communique une note d'actualisation déclassifiée à l'OE datée du **21 avril 2021**, comme suite à la note de février 2020, afin d'informer le service « *sur les activités récentes de TOJGANI Mohamed* ». ⁴⁴ La Sûreté y maintient son analyse et explique que l'intéressé « *a continué d'attirer l'attention de la VSSE tant du fait de ses activités extrémistes que de celles en lien avec l'ingérence et l'espionnage* » et représente toujours, aux yeux de la VSSE, « *une menace réelle, actuelle et grave pour la sécurité nationale et l'ordre public* ».

Le **11 mai 2021**, la VSSE adresse une note au ministre de la Justice pour l'informer des démarches entreprises auprès du parquet du procureur du Roi dans le cadre de la procédure de demande de nationalité de Mohamed TOJGANI, « *au vu (...) de la possible médiatisation de son appel contre l'avis négatif émis par le parquet du Procureur du Roi de Bruxelles* ». ⁴⁵ A cette note sont annexés le premier avis de la VSSE de juillet 2019 ainsi que la note rédigée par le service début mai 2021 en réponse aux arguments soulevés par la défense de l'intéressé devant le TFB. **Le Comité s'étonne qu'aucune mention n'est faite, dans cette note au ministre, de la « mesure d'entrave » exécutée en concertation avec l'OE** ; une omission que la VSSE justifie par le fait « *(1) dat DVZ op dat ogenblik nog geen beslissing genomen had en (2) dat dit twee aparte procedures betreft* » (voir *infra* VI.3.). ⁴⁶

Le **11 août 2021**, la VSSE participe à une réunion avec le cabinet du secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration, l'Office des Etrangers et le Commissariat général pour les Réfugiés et les Apatrides. À cette occasion, le cabinet Asile et Migration, l'OE et la VSSE abordent en aparté le dossier TOJGANI. ⁴⁷

Un briefing sera encore organisé, à la demande de son cabinet, avec le secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration, le **27 septembre 2021**, en présence de l'officier de liaison à l'OE. ⁴⁸ Lors de cette réunion, la VSSE a présenté sa stratégie d'« entrave » et la coopération, dans ce cadre, avec l'OE. Les détails du dossier TOJGANI ont ensuite été abordés. Dans la documentation de la VSSE, seul un mail de l'officier de liaison à l'OE fait référence à ce briefing, sans réellement rendre compte de son contenu. ⁴⁹

Le **1^{er} octobre 2021**, le TFB rend son jugement et fait droit à la demande d'acquisition de la nationalité belge de Mohamed TOJGANI. Le **5 octobre 2021**, le parquet de Bruxelles communique, par mail, la décision du tribunal à la VSSE. Le même jour, des contacts (téléphoniques) ont alors lieu entre le cabinet Asile et Migration et la VSSE

⁴³ Avis écrit du Ministère Public, Not. BR OPT 1117-20, Dossier RG n° 21/09/B, 9 avril 2021 ; Avis écrit du Ministère Public, Code de la nationalité belge, Not. BR OPT 1117-20, Dossier RG n° 21/09/B, 2 juin 2021.

⁴⁴ Note VSSE. Interrogée par le Comité permanent R sur les raisons qui ont justifié la rédaction d'une nouvelle note, la VSSE explique qu'elle a agi « *préventivement* », habituée aux demandes d'actualisation de la part de l'OE en cas de recours devant le Conseil du Contentieux des Etrangers (Note VSSE.).

⁴⁵ Note VSSE.

⁴⁶ Note VSSE.

⁴⁷ Note VSSE.

⁴⁸ Lettre du secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration au Président du Comité permanent R, 3 mai 2022.

⁴⁹ Note VSSE.

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

[REDACTED]. Dans un échange de mails interne, la VSSE indique que le cabinet Justice « *va soutenir [sa] position [REDACTED] auprès du parquet de Bruxelles afin qu'ils introduisent un recours contre la décision du [tribunal de première instance] d'octroi de la nationalité belge à TOJGANI* ». ⁵⁰

Le **5 octobre** toujours, le secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration signe la décision de retrait du titre de séjour, en s'appuyant très largement sur les notes déclassifiées de la VSSE. [REDACTED]

[REDACTED] ⁵¹

En préparation de sa requête d'appel dans le cadre de la procédure d'acquisition de la nationalité, le **8 octobre 2021**, le parquet de Bruxelles interroge, par l'intermédiaire du parquet fédéral, la VSSE et l'OCAM quant à l'actualisation d'une note confidentielle de l'OCAM datant du 16 avril 2008. ⁵² La VSSE explique ne pas avoir envoyé de note d'actualisation, faute d'informations additionnelles pertinentes. ⁵³ La requête d'appel est déposée par le parquet de Bruxelles le 13 octobre 2021.

Le **12 octobre 2021**, la VSSE participe à une réunion avec l'OCAM et l'OE à propos des analyses divergentes sur Mohamed TOJGANI. ⁵⁴ Il est ainsi apparu que si l'OCAM travaille à partir de la catégorie Propagandiste de haine de la banque de données commune (BDC), la VSSE utilise la notion plus large de « *propagandiste extrémiste* » (voir *infra* VI.1.).

L'OCAM répond au parquet de Bruxelles le **18 octobre 2021**, mentionnant la réunion au sujet de ce dossier avec l'OE et la VSSE. Pour l'OCAM, Mohamed TOJGANI reste considéré comme « *un imam très conservateur, mais pas comme un extrémiste* ». ⁵⁵

Le **21 octobre 2021**, la VSSE envoie une note confidentielle aux ministres de la Justice, des Affaires étrangères et de l'Intérieur, au Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration ainsi qu'au SPF Affaires étrangères, à l'Office des Etrangers, à l'OCAM, au SGRS, à DJSOC/Terro et au procureur du Roi de Bruxelles annonçant le retrait par l'OE de l'autorisation de séjour de Mohamed TOJGANI. ⁵⁶ [REDACTED]

Une réunion a également été organisée le **19 novembre 2021** par l'OE avec la VSSE et le cabinet du secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration afin « *d'assurer un suivi de la décision de fin de séjour avec ordre de quitter le territoire* ». ⁵⁷ Cette fois encore, seul un mail rend compte du contenu de la réunion. Le délai de recours ayant été dépassé, les partenaires discutent des suites à donner à la décision de fin de séjour et de son exécution. ⁵⁸

⁵⁰ Note VSSE.

⁵¹ Note VSSE.

⁵² La note concernait un dépliant commercial de la banque FORTIS à propos d'un fonds d'investissements. Mohamed TOJGANI y est mentionné comme l'un des membres du Conseil de supervision belge qui veille à ce que le fonds soit conforme aux préceptes islamiques.

⁵³ Note VSSE.

⁵⁴ À nouveau, la documentation de la VSSE ne contient aucun compte-rendu de cette réunion.

⁵⁵ Documentation OCAM N° 429255. Notre traduction, depuis l'original « *een erg conservatieve imam, maar niet als een extremist* ». Le Comité permanent R rappelle que la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (L.OCAM) renvoie à la L.R&S pour définir l'extrémisme (*M.B.*, 20 juillet 2006).

⁵⁶ Note VSSE. Une note similaire est envoyée le même jour à l'ambassade belge au Maroc.

⁵⁷ Note VSSE.

[REDACTED]

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

Au moment de clôturer l'enquête de contrôle, la procédure d'appel contre la décision du TFB de faire droit à la demande d'acquisition de nationalité à Mohamed TOJGANI était toujours en cours.⁵⁹ Une concertation entre la VSSE et le parquet de Bruxelles a encore eu lieu dans ce cadre, le 15 mars 2022.⁶⁰

En revanche, le Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE), saisi par l'intéressé contre la décision de retrait de son permis de séjour, a rendu son arrêt le **2 août 2022**.⁶¹ Le CCE y réfute l'argumentation de Mohamed TOJGANI quant à la force majeure qui justifierait le dépôt de son recours au-delà du délai légal prévu dans la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.⁶² Le recours de l'intéressé a ainsi été jugé irrecevable sans que le CCE ne se prononce sur le fond du dossier.

⁵⁹ Le 23 janvier 2023, le procureur général de Bruxelles a fait état que l'affaire était toujours pendante devant la Cour d'appel de Bruxelles (Courrier du 23 janvier 2023 au Président du Comité permanent R).

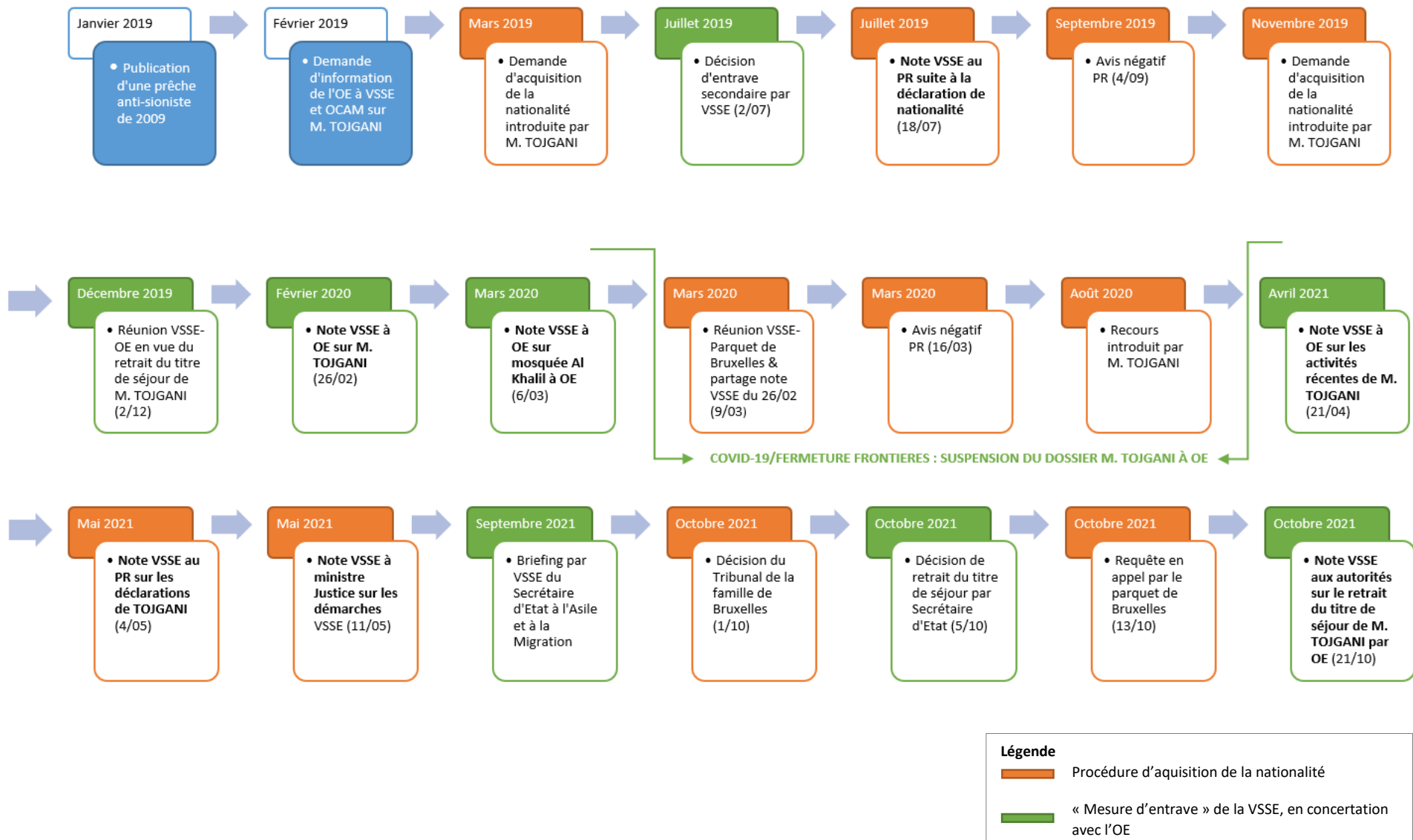
⁶⁰ Note VSSE.

⁶¹ Conseil du Contentieux des Etrangers, Arrêt n° 275 708 du 2 août 2022.

⁶² Mohamed TOJGANI contestait s'être vu notifier la décision de retrait de permis de séjour, n'ayant pas réceptionné le courrier recommandé qui lui avait été adressé.

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

FIGURE 1 – CHRONOLOGIE DES FAITS : LIGNE DU TEMPS



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

TABLEAU 1 - RÉCAPITULATIF DES NOTES/AVIS PRODUIT(E)S PAR LA VSSE DANS LE DOSSIER TOJGANI APRÈS LA MÉDIATISATION DU PRÊCHE DE 2009

#	Date	Objet	Premier(s) destinataire(s)	Egalement envoyé/e à/aux...
1	18/07/2019	Avis pour acquisition de la nationalité (2 p.)	Procureur du Roi de Bruxelles	Ministre de la Justice (11/05/2021)
2	26/02/2020	Note d'analyse sur Mohamed TOJGANI (13 p.)	Office des Etrangers	Procureur du Roi de Bruxelles (9/03/2020) OCAM, SGRS & DJSOC/Terro (26/03/2021)
3	06/03/2020	Note de contextualisation sur Al Khalil (1 p.)	Office des Etrangers	
4	21/04/2021	Note d'actualisation (2 p.)	Office des Etrangers	
5	04/05/2021	Observations sur le document 'Réponses aux accusations' (2 p.)	Procureur du Roi de Bruxelles	Ministre de la Justice (11/05/2021)
6	11/05/2021	Démarches de la VSSE auprès du parquet du Procureur du Roi de Bruxelles (notes 1 & 5 jointes)	Ministre de la Justice	
7	21/10/2021	Retrait de l'autorisation de séjour	Ministre de la Justice Ministre des Affaires étrangères Ministre de l'Intérieur Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration SPF Affaires étrangères Office des Etrangers OCAM SGRS DJSOC/Terro Procureur du Roi de Bruxelles	Ambassade de Belgique à Rabat (21/10/2021)

III. LE CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

III.1. La mission de renseignement de la VSSE

La Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (L.R&S) énonce les missions de la VSSE. En particulier, les articles 7/1° et 8 de la loi encadrent la mission de renseignement de la VSSE en précisant les intérêts et les menaces pour lesquels le service est compétent. La VSSE participe ainsi à protéger (a) la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, (b) la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales et (c) la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel économique et scientifique du pays.

Selon le principe de finalité énoncé à l'article 13 L.R&S, la VSSE est compétente pour autant que l'un de ces intérêts fasse l'objet d'une des menaces énumérées à l'article 8 L.R&S, à savoir l'espionnage, l'ingérence, l'extrémisme, le terrorisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles et les organisations criminelles.

Ceci étant précisé, il importe de rappeler que la loi souligne préalablement et explicitement en son article 2 § 1 al. 2 que, « *dans l'exercice de leurs missions, [les services de renseignement et de sécurité] veillent au respect et contribuent à la protection des droits et libertés individuelles ainsi qu'au développement démocratique de la société* ».

III.2. Le rôle de la VSSE dans le cadre des procédures d'acquisition de la nationalité belge

Outre la mission générale de renseignement, la L.R&S précise dans son article 7/4° que la VSSE a également pour mission « *d'exécuter toutes autres missions qui lui sont confiées par la loi* ». C'est ainsi que la VSSE intervient dans les procédures d'acquisition de la nationalité, tel que prévu par le Code de la nationalité belge.

III.2.1. Le Code de la nationalité belge : l'avis de la VSSE

Les procédures et conditions pour l'acquisition de la nationalité sont inscrites dans le Code de la nationalité belge. On y distingue deux procédures : la déclaration de nationalité, dont la décision d'octroi revient au procureur du Roi, et la demande de naturalisation, soumise à la Chambre des Représentants. Chacune de ces procédures prévoit la consultation de l'Office des Etrangers et de la VSSE. Les sections qui suivent porteront toutefois principalement sur (le rôle de la VSSE dans) la procédure de déclaration de nationalité, telle qu'introduite par Mohamed TOJGANI.

III.2.1.1. Un avis sur d'éventuels « faits personnels graves »

Selon l'article 15 du Code de la nationalité belge (inséré par la Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge), le procureur du Roi « *peut émettre un avis négatif sur l'acquisition de la nationalité belge lorsqu'il existe un empêchement résultant de faits personnels graves, qu'il doit préciser dans les motifs de son avis, ou lorsque les conditions de base, qu'il doit indiquer, ne sont pas remplies* ». ⁶³ Ce sont les autorités judiciaires qui disposent donc du pouvoir d'appréciation quant à la gravité des faits personnels reprochés aux candidats à la nationalité belge qui pourraient justifier un avis négatif. ⁶⁴

Parmi les faits personnels considérés comme graves, l'article 1 §2 4° du Code cite « *notamment* ⁶⁵ (...) *le fait d'adhérer à un mouvement ou à une organisation considéré comme dangereux par la Sûreté de*

⁶³ Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 14 décembre 2012. Nous soulignons.

⁶⁴ Macq C. (2020), « Voyage dans les méandres de la notion de faits personnels graves », *Revue du droit des étrangers*, n° 206, p. 8.

⁶⁵ Le terme « *notamment* » soulève la question de l'exhaustivité de cette liste de faits, une question qui n'est pas tranchée dans la jurisprudence actuelle (Macq 2020, p. 7). Dans son avis sur la proposition de loi, le Conseil d'Etat regrettait pourtant que, dans le texte qui lui était soumis, « *les faits personnels graves sont énumérés à titre exemplatif, alors qu'au titre de la sécurité juridique une liste exhaustive se justifie* » (Conseil d'Etat, Avis n° 49.941/AG/2/V des 16 et 23 août 2011, p. 22).

l'Etat ». ⁶⁶ Les travaux préparatoires de la loi ne posent aucune balise pour définir l'adhésion à un(e) tel(le) mouvement ou organisation. ⁶⁷ Avant l'adoption de la loi de décembre 2012, la jurisprudence refusait toutefois d'admettre la seule sympathie exprimée à l'égard de groupements extrémistes comme suffisante pour un empêchement à l'obtention de la nationalité. ⁶⁸ De la même façon, « *en l'absence d'éléments suffisants propres à éclairer les juridictions sur les informations communiquées par la Sûreté de l'Etat, ces informations ont été jugées comme insuffisantes à fonder l'existence de faits personnels graves* ». ⁶⁹

La notion de « *faits personnels graves* » est par contre précisée dans l'arrêté royal du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge. Dans son article 2, le texte liste un bien plus large panel de faits susceptibles de justifier l'empêchement à l'acquisition de la nationalité. Selon cet article, constitue (notamment) un fait personnel grave « *le fait de se livrer à toute activité qui menace ou pourrait menacer les intérêts fondamentaux de l'Etat telle qu'elle est définie par les articles 7 et 8 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité* ».

Le rapport au Roi de l'A.R. du 14 janvier 2013 appelle d'ailleurs à prendre au sérieux « *tout indice d'implication d'un candidat à la nationalité belge dans des affaires où les valeurs fondamentales et les intérêts fondamentaux de l'Etat de droit belge sont menacés* ». Il n'est toutefois pas précisé ce qu'il faut considérer comme constituant de tels indices. ⁷⁰

III.2.1.2. Un délai de deux mois pour l'avis de la VSSE

L'article 15 du Code de la nationalité belge prévoit qu'« *en même temps qu'il communique au procureur du Roi une copie du dossier complet, l'officier de l'état civil en transmet également copie à l'Office des Etrangers et à la Sûreté de l'Etat* ».

En 2010, le Comité permanent R relevait que « *le Code de nationalité belge ne précise (...) pas la nature de l'intervention attendue [de la part de la VSSE et de l'OE], ni le délai dans lequel ces services doivent réagir* ». ⁷¹ De la même façon, en 2012, le Comité regrettait que « *la description légale de ce que la VSSE doit exactement fournir (l'avis qui porte sur des 'faits personnels graves') n'est pas très précise* ».

Si la législation a depuis été modifiée, ni la loi du 4 décembre 2012 ni son A.R. d'exécution de 2013 ne précisaient davantage les délais dans lesquels la VSSE et/ou l'OE devaient rendre leur avis. Par contre, la circulaire ministérielle du 8 mars 2013 relative à certains aspects de la loi du 4 décembre 2012 indique que, lors de la communication du dossier par l'officier de l'état civil, celui-ci « *informe ces deux instances qu'elles doivent communiquer leurs éventuelles observations au procureur du Roi dans les deux mois à compter de l'accusé attestant d'un dossier complet* » ⁷².

III.2.1.3. Une jurisprudence divisée

Contrairement à la procédure de naturalisation, un recours contre le refus d'octroi de la nationalité est possible dans le cadre d'une déclaration de nationalité. Il existe donc une importante

⁶⁶ L'article prévoit en outre que cette liste puisse être complétée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

⁶⁷ Avant la modification du Code de la nationalité belge en 2012, plusieurs circulaires ministérielles encadraient les procédures d'acquisition de la nationalité et précisaient, notamment, en quoi consistent les faits personnels graves. La circulaire du 8 mars 2013 relative à certains aspects de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration remplace toutefois les circulaires antérieures.

⁶⁸ Macq C., *op. cit.*, p. 9.

⁶⁹ *Idem*.

⁷⁰ Ainsi, des informations de la VSSE sont-elles suffisantes ? Voy. Macq 2020, p. 11.

⁷¹ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2010*, p. 33.

⁷² IV, A, 3.2, 1°, c., circulaire du 8 mars 2013 relative à certains aspects de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 14 mars 2013.

jurisprudence sur l'interprétation du Code de la nationalité belge. Elle est toutefois divisée quant à l'exhaustivité ou non des faits susceptibles de constituer des faits personnels graves ainsi que sur la marge d'appréciation laissée aux parquets dans l'application de cette cause d'empêchement à l'acquisition de la nationalité belge.

Pour autant que l'on estime toujours pertinente la jurisprudence antérieure à la loi du 4 décembre 2012 et à l'A.R. du 14 janvier 2013, un courant de celle-ci exige que les faits retenus comme constituant des faits personnels graves concernent la personne poursuivie et non pas l'un ou l'autre de ses proches. Est également exigée une appréciation individualisée de la notion, avec par exemple une prise en compte de l'évolution ultérieure positive des candidats.⁷³

Quant aux informations communiquées par la VSSE, la jurisprudence fournit également des précisions sur le plan de la preuve. Ces précisions sont bienvenues, étant donné que « (...) *l'étiquetage par la Sûreté d'un mouvement comme 'dangereux' procède d'une décision qui n'est sanctionnée, contrôlée ou avalidée par aucun organe démocratiquement élu* ». ⁷⁴ En 2019, le Tribunal de première instance de Namur a ainsi interrogé la Cour constitutionnelle face à un courrier « *lapidaire* » de la VSSE sur lequel se basait le ministère public pour rendre un avis négatif.⁷⁵ La Cour a jugé la question irrecevable mais a rappelé que « *le ministère public n'est (...) pas tenu de suivre les informations qu'il reçoit de la Sûreté de l'Etat* ». ⁷⁶ En effet, en 2010 déjà, le Tribunal de première instance de Bruxelles avait jugé insuffisant un courrier de la VSSE pour justifier un avis négatif en l'absence « *d'éléments matériels précis, susceptibles de la preuve contraire* ». ⁷⁷ C'est ici le pouvoir d'appréciation des autorités judiciaires qui est rappelé.

III.2.2. Une note de service pour définir la procédure interne

L'intervention de la VSSE dans le cadre des procédures d'acquisition de la nationalité fait également l'objet d'une note de service (à diffusion restreinte).⁷⁸ Celle-ci encadre la procédure interne à suivre pour la rédaction des notes de naturalisation (NI).

Rédigée en mars 2021, la note de service n'était toutefois pas d'application au moment des déclarations de nationalité de Mohamed TOJGANI, formulées en mars et novembre 2019. Sans en faire une analyse approfondie, le Comité permanent R se limitera à préciser que la note prévoit la possibilité d'une enquête en renseignement complémentaire en cas d'informations « parcellaires, datées ou à confirmer ». Une NI provisoire doit alors être envoyée au parquet, tout en précisant qu'une enquête d'actualisation est en cours. La note définitive doit être envoyée dans le délai de quatre mois imposé au parquet pour rendre son avis.

III.3. La stratégie d' « entrave » (secondaire) de la VSSE

Depuis 2019, la Sûreté de l'Etat s'est donnée pour objectif d'agir de façon proactive vis-à-vis des menaces en déployant ce qu'elle appelle des « mesures d'entrave » – en particulier, face aux menaces prioritaires identifiées par la VSSE, à savoir l'espionnage et l'ingérence ainsi que le terrorisme et l'extrémisme.⁷⁹

⁷³ Macq C., *op. cit.*, p. 16.

⁷⁴ De Jonghe D., Doutrepoint M. (2013), « Le Code de la nationalité belge version 2013. De 'Sois Belge et intègre-toi' à 'Intègre-toi et sois Belge...' », *J.T.*, p. 335.

⁷⁵ Macq C., *op. cit.*, pp. 17-8.

⁷⁶ Cour Constitutionnelle, 3 juillet 2019, n° 108/2019.

⁷⁷ Civ. Bruxelles (21^e ch), 25 mars 2010, *Revue du droit des étrangers*, 2010, pp. 72-74.

⁷⁸ « Traiter des demandes de naturalisation et des déclarations de nationalité », DNS 21-08, 15 mars 2021, diffusion restreinte, non classifiée.

⁷⁹ Cette approche proactive de la VSSE avait déjà été défendue en 2016 par l'Administrateur général Jaak Raes devant la Commission d'enquête parlementaire Attentats : Commission d'enquête sur les attentats terroristes du 22 mars 2016, Annexe n°1 – Comptes rendus intégraux des réunions publiques, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54 1752/008, 5 octobre 2016, pp. 117 et s.

[REDACTED]

[REDACTED]

Synthèse passage classifié (secret)

Comme expliqué dans l'enquête de contrôle relative au suivi des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes concernant les services de renseignement et de sécurité, la VSSE distingue « l'entrave primaire (réalisée par le service même) et l'entrave secondaire (réalisée avec le concours de partenaires) ». Une note de service décrit les procédures internes pour chaque forme d'entrave.⁸¹

En ce qui concerne Mohamed TOJGANI, la VSSE affirme avoir lancé une « procédure d'entrave » secondaire, en concertation avec l'Office des Etrangers « afin de lui retirer son titre de séjour pour motif d'ordre public ».⁸²

En janvier 2023, le Comité permanent R a procédé à une analyse juridique approfondie de la stratégie générale d'« entrave » de la VSSE et de sa conformité au cadre légal existant.⁸³ Pour l'heure, la présente enquête se limitera à examiner le respect du cadre légal par la VSSE dans le cas spécifique de l'« entrave secondaire » initiée contre Mohamed TOJGANI.⁸⁴

III.3.1. Une note de service

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

⁸¹ COMITE PERMANENT R, Enquête de contrôle relative au suivi des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes concernant les services de renseignement et de sécurité, 2022.294, octobre 2022, www.comiteri.be, 68 et s.

⁸² Note VSSE.

⁸³ Voy. COMITE PERMANENT R, *Analyse juridique des possibilités légales dont disposent les deux services de renseignement en matière d'entrave*, 2022.295, janvier 2023.

⁸⁴ Les procédures et défis relatifs à l'« entrave primaire » ne seront donc pas discutés dans le cadre de cette enquête.

[REDACTED]

[REDACTED]

Synthèse passage classifié (confidentiel et secret)

Au sein de la VSSE, les procédures internes relatives aux activités d' « entrave » sont dictées dans une note de service.

III.3.2. La communication de renseignements à des tiers : les articles 19 et 20 L.R&S
« L'entrave de deuxième ligne » réserve un rôle indirect à la VSSE qui « se limite » à un partage de renseignements à des tiers – ce qui relève du travail quotidien de la VSSE qui, chaque jour, produit des notes à destination des autorités belges et/ou de ses partenaires étrangers. La mesure d' « entrave » est alors exécutée par le(s) partenaire(s) à partir de ces renseignements et selon ses (leurs) compétences. « L'entrave secondaire » s'inscrit dès lors dans la mission de récolte et de partage d'informations de la VSSE et découle d'une lecture combinée des articles 19 et 20 L.R&S⁸⁵ :

« Art. 19

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.

Dans le respect de la vie privée des personnes, et pour autant que l'information du public ou l'intérêt général l'exige, l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat et le chef du Service Général du Renseignement et de la Sécurité, ou la personne qu'ils désignent chacun, peuvent communiquer des informations à la presse.

Art. 20

§ 1^{er}. Les services de renseignement et de sécurité, les services de police, les autorités administratives et judiciaires veillent à assurer entre eux une coopération mutuelle aussi efficace que possible. (...)

§ 2. Lorsqu'ils sont sollicités par celles-ci, les services de renseignement et de sécurité peuvent, dans les limites d'un protocole approuvé par les ministres concernés, prêter leur concours et notamment leur assistance technique aux autorités judiciaires et administratives.

§ 3. Le Conseil national de sécurité définit les conditions de la communication prévue à l'article 19, alinéa 1^{er}, et de la coopération prévue au § 1^{er} du présent article.

⁸⁵ Il n'est toutefois fait référence à aucun de ces articles ni à aucune autre disposition légale dans les notes de service.

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

§ 4. Pour les missions décrites à l'article 7/3°/1 et à l'article 11, §1^{er}, 5°, la Sûreté de l'Etat et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité concluent un accord de coopération sur la base de directives obtenues du Conseil national de sécurité ».

L'article 19 L.R&S, premier alinéa, première partie de phrase, autorise donc la VSSE à partager les renseignements à sa disposition à condition, d'une part, qu'ils concernent l'un des intérêts fondamentaux de l'Etat tels que repris à l'article 7 L.R&S et, d'autre part, qu'ils soient utiles et pertinents dans le cadre des missions du destinataire concerné. La VSSE prévoit dès lors, en amont de chaque mesure d'entrave secondaire, une concertation préalable avec le partenaire afin notamment de vérifier le cadre légal qui lui est applicable.

Aucune directive n'a été rédigée par le Conseil national de sécurité (CNS) concernant les conditions de la communication de renseignements comme « activité d'entrave secondaire » par la VSSE (article 20, §3 L.R&S). Des circulaires ministérielles encadrent toutefois certains échanges d'informations spécifiques entre les partenaires belges, par exemple dans le cadre du gel des avoirs ou du suivi de ceux que l'on a appelés les *terrorist fighters*.⁸⁶ La coopération spécifique entre les services de renseignement et les autorités judiciaires fait pour sa part l'objet d'une circulaire (confidentielle) du Collège des Procureurs généraux (voir *infra* III.4).⁸⁷

III.3.3. Le traitement des données à caractère personnel : les articles 74 et 75 de la Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel

En parallèle de la L.R&S, la légalité de la communication de renseignements par la VSSE doit également être étudiée en regard de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (LPD). Son article 74 autorise ainsi le traitement de données à caractère personnel par les services de renseignement pour autant qu'il soit « utile » au respect des obligations auxquelles est soumis le service de renseignement mais également « nécessaire » à la mission de l'autorité publique destinataire des renseignements communiqués.

Ainsi, le Comité rappelait en 2021 dans le cadre d'une enquête de contrôle sur les conditions et modalités de la communication d'informations par les services de renseignement à des instances tierces :

*« s'il est toujours licite que le service de renseignement puisse procéder au traitement de données consistant en une collecte de données pertinentes et à jour lorsque celui-ci est simplement utile à l'accomplissement de ses obligations propres, ceci ne lui donne pas pour autant l'autorisation de communiquer ces informations et de répondre ainsi à la demande qui lui a été adressée. [La VSSE] ne le pourra que si le résultat du traitement se révèle nécessaire à la bonne fin de la mission de l'autorité qui l'aura interrogée ».*⁸⁸

En cas d' « entrave secondaire », la VSSE va donc même plus loin et suggère elle-même, aux instances destinataires de ses notes, des mesures à prendre face à une menace. « Le Comité estime que ceci

⁸⁶ Voy. Circulaire du 7 septembre 2015 du ministre de la Justice et du ministre des Finances relative à la mise en œuvre des articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme ; Circulaire du 22 mai 2018 du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et du ministre de la Justice relative à l'échange d'informations et au suivi des *terrorist fighters* et des propagandistes de haine.

⁸⁷ Circulaire n° COL 02/2021 du 3 juin 2021 relative à la Loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité – Collaboration entre la Sûreté de l'Etat/le Service Général du renseignement et de la sécurité des Forces armées et les autorités judiciaires.

⁸⁸ 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*, 2021 (2020.279), www.comiteri.be, p. 12.

n'est pas illégal dans la mesure où la solution qui est suggérée est elle-même légale et proportionnée ». ⁸⁹

L'article 75 de la LPD impose en outre aux services de renseignement des exigences de qualité auxquelles le traitement des données à caractère personnel doit, cumulativement, répondre :

« Les données à caractère personnel sont :

1° traitées loyalement et licitement ;

2° collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des dispositions légales et réglementaires applicables. (...) ;

3° adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement ;

4° exactes et, si nécessaire, mises à jour. Toutes les mesures raisonnables sont prises pour que les données à caractère personnel inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées ».

Au-delà des limites imposées par la loi, Comité permanent R tient à rappeler l'importance du principe de précaution à adopter dans un contexte de renseignement où il n'y a, par définition, que peu de certitudes. ⁹⁰ En effet,

« [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 étant 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' au sens où elles viseraient à orienter les décisions des employeurs privés ou publics ».⁹¹

Ainsi, si « l'entrave secondaire » peut être rapprochée d'un « simple » partage d'informations, celui-ci n'est en réalité jamais neutre. La VSSE doit dès lors rédiger les notes qu'elle transmet à ses partenaires avec prudence : les informations partagées d'initiative par la VSSE doivent être à jour et les analyses et qualifications du service doivent être étayées.

[REDACTED]

⁹²

III.3.4. Le protocole d'accord du 27 juin 2011 réglant la collaboration entre la Sûreté de l'Etat et l'Office des Etrangers

Dans le cadre du suivi de Mohamed TOJGANI, la mesure d' « entrave secondaire » a été exécutée en concertation étroite avec l'Office des Etrangers. La collaboration entre les deux services s'inscrit notamment dans le cadre de la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour,

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ 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*, 2021 (2020.279) ; *Enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté de l'Etat a assuré le suivi de la commissaire du gouvernement Ishane HAOUACH*, 2021 (2021.285), www.comiteri.be.

⁹¹ 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*, 2021 (2020.279), p. 13.

[REDACTED]

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

l'établissement et l'éloignement des étrangers⁹³ qui permet au ministre/secrétaire d'Etat compétent de motiver une décision en cette matière en cas de menace grave et actuelle pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

Outre les instruments juridiques mentionnés ci-dessus, un protocole d'accord (diffusion restreinte) spécifique encadrait, depuis juin 2011, la coopération entre ces deux services.⁹⁴

En particulier, la VSSE et l'OE échangent les informations à leur disposition relatives aux activités de personnes étrangères en lien avec la sécurité de l'Etat et les compétences de la VSSE. Cet échange ne se limite pas à des informations de portée générale mais peut également concerner, en cas de demande motivée, des dossiers individuels. La VSSE peut également d'initiative communiquer des informations à l'OE.

Le protocole d'accord prévoyait en outre des formations pour les membres du personnel des deux services et organisait les modalités pratiques de l'échange d'informations (en particulier, d'informations classifiées).

Un officier de liaison de la VSSE est chargé des contacts avec l'Office des Etrangers et veille à l'exécution du protocole.

Notons que si ce protocole d'accord était en vigueur au moment du traitement du dossier de Mohamed TOJGANI par la VSSE et l'OE, un nouveau protocole d'accord a été signé entre les deux services en avril 2022.⁹⁵ Celui-ci n'a pas fait l'objet d'un examen par le Comité permanent R dans le cadre de la présente enquête.

III.4. La circulaire COL 02/2021 relative à la collaboration entre les services de renseignement et les autorités judiciaires

Parmi les interlocuteurs de la VSSE dans le cadre du suivi de Mohamed TOJGANI, les autorités judiciaires sont intervenues suite à la déclaration de nationalité de l'intéressé. Au-delà de la consultation spécifique prévue par le Code de la nationalité belge, la collaboration générale entre les services de renseignement et les autorités judiciaires fait l'objet d'une circulaire confidentielle du Collège des Procureurs généraux.⁹⁶

Synthèse passage classifié (confidentiel)

Le document, confidentiel, encadre notamment l'échange d'informations (y compris classifiées) entre les autorités judiciaires et les services de renseignement et de sécurité.

III.5. La circulaire ministérielle du 18 juillet 2016 et la circulaire COL 21/2016 relatives aux prédicateurs de haine

Synthèse passage classifié (confidentiel)

La circulaire du Collège des Procureurs généraux relative à l'approche judiciaire des prédicateurs de haine est également pertinente dans le cadre de la présente enquête.⁹⁷ Celle-ci fait suite à la diffusion de la circulaire ministérielle du 18 juillet 2016 relative à l'échange d'informations et au

⁹³ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.

⁹⁴ Protocole d'accord réglant la collaboration entre la Sûreté de l'Etat et l'Office des Etrangers, 27 juin 2011, diffusion restreinte.

⁹⁵ Protocole d'accord réglant la collaboration entre l'Office des Etrangers et la Sûreté de l'Etat, 27 avril 2022, diffusion restreinte.

⁹⁶ Circulaire n° COL 02/2021 du 3 juin 2021 relative à la Loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité – Collaboration entre la Sûreté de l'Etat/le Service Général du renseignement et de la sécurité des Forces armées et les autorités judiciaires. La coopération spécifique en matière de terrorisme est pour sa part développée dans la circulaire 9/2005 relative à l'approche judiciaire en matière de terrorisme.

⁹⁷ Circulaire n° COL 21/2016 du 8 décembre 2016 relative à l'approche judiciaire des prédicateurs de haine.

suivi des prédicateurs de la haine (PH).⁹⁸ Confidentiels, les deux documents donnent une même définition du « prédicateur de haine ». Cette définition est reformulée et reproduite dans l'Arrêté royal du 23 avril 2018 qui crée la banque de données commune Propagandistes de haine.

Dans son article 6, la catégorie de propagandiste de haine renvoie aux personnes physiques ou morales ou aux associations de fait « *qui remplissent les critères cumulatifs suivants :*

- a) *ont pour objectif de porter atteinte aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'Etat de droit;*
- b) *justifient l'usage de la violence ou de la contrainte comme moyen d'action;*
- c) *propagent ses convictions aux autres en vue d'exercer une influence radicalisante;*
- d) *ont un lien avec la Belgique ».*⁹⁹

IV. UNE ANALYSE SANS ÉQUIVOQUE...

IV.1. L'avis du 18 juillet 2019 : « un propagandiste extrémiste et un agent des services de renseignement marocains »¹⁰⁰

Dans sa première note au procureur du Roi à propos de Mohamed TOJGANI, la VSSE distingue deux volets dans l'analyse de la menace que poserait l'intéressé : en matière d'extrémisme d'abord, et en matière d'espionnage et d'ingérence, ensuite.

IV.1.1. Le volet Extrémisme

L'avis que rend la VSSE au procureur du Roi de Bruxelles en juillet 2019 identifie Mohamed TOJGANI comme **un propagandiste extrémiste**. La VSSE explique que l'intéressé « *a tenu en public (...) des propos anti-occidentaux, anti-chiites, appelant au jihad, contre l'égalité des sexes et favorables à la polygamie qu'il pratique lui-même* ». Sont également mentionnés à ce sujet « *son vaste réseaux (sic) de contacts dans divers milieux islamistes, dont les salafistes, tant en Belgique qu'à l'étranger* », ainsi que « *ses contacts avec les milieux jihadistes* », en particulier un partisan d'Al Qaeda, « *figure emblématique de la scène jihadiste londonienne des années 2000* ». Proche du Centre Islamique et Culturel de Belgique, Mohamed TOJGANI y diffusait des idées que la VSSE juge « *diamétralement opposées aux valeurs et aux principes garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et par la Constitution belge* ». Le service précise que, depuis plusieurs années, l'imam a adouci son discours en public mais juge toutefois qu'« *il conserve ses conceptions extrémistes qu'il diffuse occasionnellement en cercle restreint et [qu'il] poursuit des activités visant à soutenir la diffusion de l'extrémisme* ».

Il convient de relever l'analyse divergente que fait l'OCAM quant à la menace extrémiste que représente Mohamed TOJGANI.¹⁰¹ Interrogé en janvier 2019 par l'OE, l'OCAM a en effet décrit l'intéressé comme un imam traditionnel et conservateur sans pour autant le considérer comme un extrémiste (voir *supra* II.). Mohamed TOJGANI n'est pas non plus inscrit dans la banque de données commune Propagandistes de haine. Cette analyse sera confirmée par l'OCAM, en réponse à une interrogation du parquet de Bruxelles, en octobre 2021 : « *zijn anti-semitische en extremistische*

⁹⁸ Circulaire du 18 juillet 2016 du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, du ministre des Affaires étrangères, du ministre de la Justice, du ministre de la Défense et du secrétaire d'Etat pour l'Asile et la Migration relative à l'échange d'informations et au suivi des prédicateurs de la haine.

⁹⁹ Arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er}bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, M.B., 30 mai 2018.

¹⁰⁰ NI/2019/188/CE1A/222/6500/1/NA du 18 juillet 2019.

¹⁰¹ Il n'appartient toutefois pas à l'OCAM, compétent en matière d'extrémisme et de terrorisme, de se prononcer sur l'éventuelle menace que représenterait Mohamed TOJGANI en matière d'ingérence et/ou d'espionnage.

*uitspraken uit het verleden moeten wat ons betreft, in hun toenmalige context worden gezien (Palestijns-Israëliësch conflict, oorlog Afghanistan, Tsjetsjenië), zoals ook aangegeven in de nota van de DR3 VAN 22/01/2019^[102]. Wij hebben geen concrete informatie of inlichtingen over extremistische uitspraken de laatste jaren ».*¹⁰³

Réunis en octobre 2021, la VSSE et l'OCAM ont confronté leur analyse de Mohamed TOJGANI. Il est ainsi apparu que les deux services mobilisent des concepts différents : si l'OCAM se base sur la catégorie de « propagandiste de haine » telle que définie dans l'Arrêté Royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune du même nom¹⁰⁴, la VSSE travaille à partir de la notion plus large de « propagandiste », « *issue de la terminologie interne* » utilisée par le service.¹⁰⁵ La coexistence de concepts proches mais distincts – un constat que le Comité permanent R a déjà regretté dans des enquêtes antérieures¹⁰⁶ – est discutée *infra* (voir VI.1.).

IV.1.2. Le volet Espionnage et Ingérence

Dans la note transmise au procureur du Roi de Bruxelles, Mohamed TOJGANI est également renseigné comme un **agent des services de renseignement marocains**. Ici, la VSSE décrit ses activités dans ce cadre par des termes proches mais renvoyant à des réalités variées : l'intéressé est présenté comme « *un agent d'influence des services de renseignement marocains, chargé de prendre le contrôle de l'islam institutionnel (ingérence)* » mais également comme « *informateur pour ces mêmes services qu'il renseigne sur la communauté belgo-marocaine en général ainsi que sur les mouvements extrémistes dans lesquels il évolue (espionnage)* » (nous soulignons). Les définitions d'agent d'influence et d'informateur précisées par la VSSE en notes de bas de page de la note sont discutées *infra* (voir *infra* VI.2.).

En conclusion, la VSSE juge que Mohamed TOJGANI « *représente une menace pour la sûreté nationale* ». Ainsi, si le document ne contient que très peu d'éléments tangibles, l'analyse transmise au procureur du Roi ne laisse transparaître aucun doute dans le chef de la VSSE quant à la menace que représente, à ses yeux, Mohamed TOJGANI.

IV.2. La note du 26 février 2020 : « agent de l'ingérence et de l'espionnage au profit des services de renseignement marocains »¹⁰⁷

L'analyse de la VSSE est confirmée et précisée dans la note de février 2020 communiquée à l'OE dans le cadre de la mesure d'« entrave » que les deux services ont initiée à l'encontre de Mohamed TOJGANI.¹⁰⁸ Le document commence par reprendre les éléments clés retenus contre l'intéressé, à savoir :

- « **Propagandiste extrémiste actif dans notre pays depuis près de quarante ans** » ;

¹⁰² Cette note de l'unité antiterrorisme (DR3) de la PJF Bruxelles produite après la médiatisation, en janvier 2019, du prêche de 2009 (voir *supra*) replace en effet les propos antisionistes de Mohamed TOJGANI dans leur contexte, à savoir l'intensification du conflit armé à Gaza. Quant à l'imam, il y est présenté comme « *un prêcheur de l'ancienne génération, peu enclin à la modernité* » (DR3 – PJF Bruxelles, Médiatisation des positions anti sionistes adoptées en 2009 par le nouveau responsable des imams de Belgique – Mohamed Tojgani – informations, DIR-2019-2066, 22 janvier 2019 (diffusion restreinte)).

¹⁰³ Mail de l'OCAM du 18 octobre 2021, Ref. 429255.

¹⁰⁴ Arrêté royal relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er}bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, M.B., 30 mai 2018. Voir *supra* III.5.

¹⁰⁵ Note VSSE.

¹⁰⁶ Voir par exemple COMITE PERMANENT R, *Enquête de contrôle relative au suivi par les services de renseignement des Frères musulmans et de la menace éventuelle que ceux-ci constituent en Belgique*, 2021.287, 2022, www.comiteri.be ; *Rapports d'activités 2020*, 53-4 ('1.7.8. Conclusions').

¹⁰⁷ NA/2020/292/CE1A/222/6500/1/P du 26 février 2020.

¹⁰⁸ Puis, en diffusion restreinte, au procureur du Roi de Bruxelles en mars 2020.

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

- « **Agent de l'ingérence et de l'espionnage au profit des services de renseignement marocains** »
- « **Il a tenu en public des discours incitant à la haine et à la violence** (antisémitisme, anti-chiisme, appels au jihad, etc.) » ;
- « **Il a favorisé le développement du Centre Islamique et Culturel de Belgique (CICB) ainsi que d'autres institutions salafistes en Belgique** » ;
- « **Position d'influence sur les fidèles assistant à ses prêches ou à ses cours ainsi que sur les imams et candidats imams de Belgique** » ;
- « **Nombreux contacts avec des acteurs extrémistes en Belgique, en Europe et au Moyen-Orient** ».

Après une brève présentation de sa situation administrative, la VSSE revient sur le parcours de Mohamed TOJGANI.

Ce dernier est d'abord relié au mouvement des Frères musulmans¹⁰⁹, en particulier par la création de la mosquée Al Khalil, « née à l'initiative d'activistes, dont TOJGANI Mohamed, affiliés au courant des Frères musulmans syriens réfugiés en Allemagne, le 'tala'ia' ».

En parallèle toutefois, la VSSE reproche à l'intéressé « [s]on rapprochement avec les tenants du salafisme saoudien » et sa proximité avec plusieurs institutions d'inspiration salafiste telles que le Centre Islamique et Culturel de Belgique ou encore la Faculté des Sciences Islamiques de Bruxelles. La VSSE épingle également ses prises de parole lors de conférences, aux côtés de personnalités reliées aux Frères musulmans (par exemple, en 2005 au Qatar) et de prédicateurs salafistes (en 2010 à Forest ou encore, annuellement jusqu'au milieu des années 2010, à Eindhoven).

Mohamed TOJGANI est encore décrit par la VSSE comme un « [a]rdent défenseur des causes afghane (années 80-90), tchéchène et palestinienne, qu'il soutint idéologiquement et financièrement ». Dans ce cadre, il a, selon la VSSE, « contribué à populariser l'idéologie jihadiste » en Belgique et a promu le jihad dans ses écrits¹¹⁰ et discours. Les exemples donnés par la VSSE remontent toutefois à l'année 2000 et rendent compte d'appels « à soutenir la cause tchéchène » ou de la diffusion de discours, sans qu'en soit précisé le contenu, du prédicateur jihadiste marocain Mohamed FIZAZI. La VSSE retient également contre Mohamed TOJGANI sa rencontre, en 2000 toujours, avec Omad Mahmoud OTHMAN, un « propagandiste majeur de la scène jihadiste londonienne des années 1990-2000 ».

L'implication de Mohamed TOJGANI dans le champ de l'islam institutionnel est également détaillée, en particulier son statut de membre du conseil des théologiens de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et son rôle dans la fondation de la Ligue des Imams de Belgique (LIB). Si l'objectif affiché de cette dernière est de « promouvoir la pensée du juste milieu et de la tolérance », la VSSE juge qu'« [o]fficieusement, la LIB est un outil de l'ingérence et de l'espionnage des services de renseignements (sic) marocains en Belgique ».

La VSSE reproche ensuite à Mohamed TOJGANI d'avoir « tenu en public et ce à plusieurs reprises des propos extrémistes incitant à la haine et à la violence », directement inspirés de « l'idéologie des Frères musulmans » et mêlés d'influences salafistes. Au travers d'exemples datant, au plus tard, de 2014,

¹⁰⁹ Sur le suivi de cette mouvance par les services de renseignement, voir COMITÉ PERMANENT R, Enquête de contrôle relative au suivi par les services de renseignement des Frères musulmans et de la menace éventuelle que ceux-ci constituent en Belgique, 2021.287, www.comiteri.be.

¹¹⁰ La VSSE mentionne l'implication de Mohamed TOJGANI dans « plusieurs numéros de la revue 'Moujahidin : sur les routes de la victoire' (...) publiée par le Bureau de la résistance afghane (...). Dans l'un de ces numéros, TOJGANI Mohamed a loué la victoire des mujahidin comme étant due à leur croyance en Dieu ».

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

cette analyse est détaillée en sept axes : anti-chiisme¹¹¹, anti-occidentalisme et complotisme¹¹², antisémitisme¹¹³, rhétorique jihadiste¹¹⁴, opposition à l'égalité des sexes¹¹⁵, polygamie¹¹⁶ et opposition au vote.¹¹⁷

La note mentionne également les liens de Mohamed TOJGANI avec les milieux extrémistes et son « vaste réseau de contacts tant dans les milieux des Frères musulmans que salafistes, notamment parmi les partisans du jihad ». Dans sa note, la VSSE s'attarde en particulier sur quatre individus connus du service avec lesquels l'intéressé est ou a été en contact.

La VSSE insiste ensuite sur la position d'influence de Mohamed TOJGANI qui, « grâce à ses connaissances religieuses, son militantisme, ses talents oratoires, son vaste réseau de contacts et la position qu'il occupe dans de nombreuses institutions, (...) s'est imposé comme une référence religieuse majeure en Belgique ».

Sur base de ses activités en Belgique, la VSSE déclare que « TOJGANI Mohamed a personnellement et activement participé à la diffusion de l'extrémisme en Belgique ». Si son influence directe est difficile à évaluer, le service estime qu'« il est indéniable qu'il joua un rôle clé dans la création d'un terreau fertile à l'extrémisme ».

Et la VSSE d'illustrer son propos par la contribution de l'intéressé aux activités du CICB (pointé par la commission d'enquête parlementaire Attentats pour son rôle dans la diffusion du salafisme en Belgique) et de l'ONG salafiste saoudienne *Muslim World League*. Mohamed TOJGANI a également contribué, selon la VSSE, à la politisation du discours des imams de Belgique – citant comme exemple, fin 2017, ses appels aux imams pour qu'ils condamnent le transfert de l'ambassade américaine à Jérusalem.

La VSSE constate que Mohamed TOJGANI promeut désormais, et depuis les années 2010, le vivre ensemble et condamne le terrorisme de l'Etat islamique. Toutefois, le service lui reproche de continuer à tenir des discours extrémistes et à s'investir notamment dans des entités et initiatives visant à « propager l'extrémisme dans notre pays », telles que le CICB.

Quant aux liens de Mohamed TOJGANI avec le Maroc, la VSSE confirme son analyse de juillet 2019 (voir *supra* IV.1.2.) et présente l'intéressé comme un **agent de renseignement** du Maroc depuis les

¹¹¹ Outre les « sermons sectaires stigmatisant l'islam chiite » tenus dès la fin des années 1980 à la mosquée Al Khalil notamment, la VSSE épingle « à titre d'exemple[s] » des prises de paroles lors de conférences en 1996 et 2013 et une interview diffusée sur Maghreb TV en 2014.

¹¹² La VSSE relaye en particulier les réactions de Mohamed TOJGANI en 1998 suite aux bombardements américains contre l'Irak où il « appela Dieu à détruire les Etats-Unis, Bill Clinton et le sionisme » et en 2007, dans le contexte de la guerre en Irak, où il « a condamné, lors d'un prêche du vendredi, la présence américaine dans ce pays en affirmant que le but de Washington était de détruire l'islam ».

¹¹³ La VSSE réfute de voir dans le sermon de 2009 médiatisé en janvier 2019 un cas isolé et illustre les « prêches racistes incitant à la haine des Juifs » de Mohamed TOJGANI par les propos que ce dernier a tenu en 1988 sur les « caractéristiques inhérentes au peuple juif » ou après la mort du Sheikh Ahmad YASSIN en 2004. Selon la VSSE, Mohamed TOJGANI a également mobilisé une rhétorique antisémite lorsqu'il a appelé son audience à « manifester contre l'interdiction du port du voile dans le secondaire » en 2003.

¹¹⁴ Si la VSSE admet que sa position a changé depuis les attentats en France en 2015 et en Belgique en 2016, elle présente l'intéressé comme « partisan pendant plusieurs décennies du recours au jihad afin de défendre les territoires de l'islam », relevant un exemple d'appel au jihad en 2000 et, « plus récemment », son intervention à la *Palestinians in Europe Conference* en 2013 où il déclara : « Nous vous disons partez et combattez. Nous vous soutenons et combattons à vos côtés. Oui, la défense est un droit garanti par Dieu et par les lois et accords internationaux ».

¹¹⁵ Dans le cadre de la réforme du droit de la famille marocain (Moudawana) aboutie en 2004, la VSSE relève la participation de Mohamed TOJGANI à une émission de radio en 2000 où il s'est opposé au plan d'action national portant sur l'émancipation des femmes.

¹¹⁶ Selon la VSSE, Mohamed TOJGANI a deux épouses et s'est « publiquement prononcé contre l'abrogation de la polygamie », toujours dans le cadre de la réforme de la Moudawana en 2004.

¹¹⁷ Sur ce point, la VSSE précise que « [d]ans les années 2000, TOJGANI Mohamed prêchait qu'il est illégitime de voter car le vote était selon lui un acte de participation à un gouvernement d'infidèles ».

années 1990. À ce titre, le service explique qu'il fournit aux services de renseignement marocains « *des informations sur des citoyens belges actifs dans des milieux extrémistes* ».

A partir du milieu des années 2000, il est, selon la VSSE, utilisé par ces services comme agent d'influence vis-à-vis de l'islam institutionnel belge. En tant qu'« *agent de l'ingérence et de l'espionnage au profit des services de renseignement marocains* », la VSSE exclut tout risque de persécution ou de traitements inhumains ou dégradants en cas de retour au Maroc.

En conclusion, mobilisant le vocable de la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers¹¹⁸, la VSSE maintient que Mohamed TOJGANI « *représente une menace réelle, actuelle et grave pour la sécurité nationale et l'ordre public* ». Contrairement à l'avis succinct rendu au procureur du Roi de Bruxelles en juillet 2019, l'analyse de la VSSE s'appuie ici sur des éléments tangibles bien que, pour la plupart, datés (voir *infra* VI.).

IV.3. La note de contextualisation sur la mosquée Al Khalil du 6 mars 2020

Dans une note transmise à l'OE en mars 2020, la VSSE apporte des éléments de contextualisation sur la mosquée Al Khalil en complément de la note d'analyse sur Mohamed TOJGANI de février 2020.

Très brièvement, la VSSE explique que « *la mosquée Al Khalil est l'un des plus grand (sic) lieux de culte de Bruxelles (...). D'un point de vue idéologique, celle-ci s'affilie principalement au mouvement des Frères musulmans mais est également traversée d'influences salafistes. A cet égard, elle fut notamment proche de l'Arabie Saoudite par le passé* ».

Le service termine en rappelant les activités d'enseignement organisées par la mosquée, à travers des écoles pour enfants et adolescents et l'institut des études islamiques pour les adultes.

IV.4. La note du 21 avril 2021 : « les activités récentes de Mohamed TOJGANI »

Dans une note de deux pages, la VSSE souhaite informer l'OE sur les activités récentes de l'intéressé étant donné que, depuis la note de février 2020 (voir *supra* IV.2.), « **TOJGANI Mohamed a continué d'attirer l'attention de la VSSE tant du fait de ses activités extrémistes que de celles en lien avec l'ingérence et l'espionnage** » (nous soulignons).

Ainsi, selon la VSSE, l'imam « *a poursuivi ses activités de propagandiste* » au sein de différentes mosquées mais également, lors de la fermeture des lieux de cultes à cause de la pandémie de covid-19, en « *communiquant ses discours et recommandations par messages audios* ». Pendant le confinement, il a d'ailleurs cherché à « *s'imposer comme l'une des principales autorités religieuses de Bruxelles, voire du pays* », notamment en interdisant les prêches virtuels.

En outre, Mohamed TOJGANI a, toujours selon la VSSE, « *continué à défendre les intérêts du Maroc au sein des institutions de l'islam institutionnel belge* », par exemple en promouvant la position marocaine en réaction à l'avis négatif rendu suite à la demande de reconnaissance de la Grande Mosquée de Bruxelles. Et la VSSE d'ajouter qu'il fournit également des informations sur la communauté marocaine en Belgique aux services de renseignement marocains.

Dès lors, la VSSE confirme une nouvelle fois son analyse et « *évalue que TOJGANI Mohamed continue à contribuer personnellement et activement au développement de l'extrémisme, de l'ingérence et de l'espionnage en Belgique. En conséquence, notre service considère qu'il représente toujours une menace réelle, actuelle et grave pour la sécurité nationale et l'ordre public* ».

IV.5. La note du 4 mai 2021 : « la VSSE maintient son évaluation »

À la demande du procureur du Roi de Bruxelles, la VSSE a réagi aux déclarations de Mohamed TOJGANI dans le cadre de sa défense devant le Tribunal de la Famille de Bruxelles. Dans une note de deux pages, le service précise d'emblée que ces déclarations « *ne sont pas de nature à modifier l'évaluation de la VSSE quant au danger qu'il représente pour la sûreté nationale* ».

¹¹⁸ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.

En effet, le service relève que l'intéressé ne nie pas avoir prêché et être intervenu au sein d'organisations que la VSSE relie aux Frères musulmans ou au salafisme ni même avoir été en contact avec des individus présentés par la VSSE comme des propagandistes extrémistes.

Le service pointe également que Mohamed TOJGANI admet « avoir apporté son soutien idéologique aux 'causes jihadistes' en Afghanistan, en Palestine et en Irak, sans chercher selon ses déclarations à promouvoir le départ de combattants vers ces zones » ainsi que s'être opposé aux amendements du code du droit de la famille marocain (Moudawana) promouvant l'égalité hommes-femmes.

La VSSE « confirme que ses activités en lien avec l'ingérence et l'espionnage demeurent inchangées » et maintient son évaluation quant à la menace que représente Mohamed TOJGANI.

V. ... MISE À L'ÉPREUVE DU SUIVI OPÉRÉ PAR LA VSSE

Dans le cadre de la présente enquête de contrôle, le Comité permanent R entend examiner la manière dont la VSSE a assuré le suivi de Mohamed TOJGANI, notamment en déterminant les moyens mis en œuvre par le service pour récolter des renseignements sur l'intéressé. À cet égard, le Comité permanent R tient à rappeler succinctement qu'il est admis que la collecte de renseignements est guidée par le modèle du cycle du renseignement. Celui-ci comprend classiquement quatre phases : 1) l'identification d'un besoin, 2) la collecte d'informations, 3) le traitement et l'analyse, et 4) la diffusion.

La collecte de renseignements doit ainsi répondre à un besoin de renseignements défini en amont. Ce travail doit faire l'objet d'une évaluation continue permettant une adaptation des moyens en fonction des réalités. Dans le suivi de Mohamed TOJGANI, le Comité permanent R a toutefois constaté des faiblesses dans la mise en œuvre du cycle du renseignement, identifiées dans les sections qui suivent.

V.1. Une position d'information grâce à des méthodes ordinaires

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] ¹¹⁹

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Synthèse passage classifié (secret)

Dans le cadre du dossier TOJGANI, la VSSE explique avoir fait exclusivement usage de méthodes ordinaires de recueil de données. Elle justifie sa stratégie de suivi par trois contraintes, à savoir la priorisation des dossiers et les principes généraux de proportionnalité et de subsidiarité.

¹¹⁹ Note VSSE.

[REDACTED]

[REDACTED]

Synthèse passage classifié (confidentiel)

Le Comité permanent R admet volontiers que le recours aux sources humaines doit être privilégié par rapport aux méthodes particulières de recueil de données, plus intrusives.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

V.2. Des demandes d'informations de partenaires étrangers

Entre 1986 et 2022, Mohamed TOJGANI a fait l'objet d'échanges entre la VSSE et ses partenaires à l'étranger. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]. Au total, la VSSE a rédigé 42 notes à destination de partenaires étrangers dans lesquelles est mentionné Mohamed TOJGANI.

[REDACTED]

Synthèse passage classifié (secret)

Ces récoltes ponctuelles d'informations ne sont toutefois pas reflétées dans l'analyse quantitative de l'activité du service dans sa banque de données interne (c'est-à-dire l'analyse du nombre de documents enregistrés dans la banque de données de la VSSE qui citent Mohamed TOJGANI). En effet, à la lecture des chiffres transmis par la VSSE, une période en particulier se démarque à partir de 2017 avec une augmentation significative du nombre de documents enregistrés – après une activité relativement constante mais plus faible entre les années 2000 et 2016.

V.3.2. Une collecte avant tout orientée sur le volet extrémisme

Le Comité permanent R a constaté que la collecte d'informations sur Mohamed TOJGANI visait avant tout le volet extrémisme de la menace. [REDACTED]

[REDACTED]

.¹²³

Synthèse passage classifié (secret)

Ainsi, il s'agissait pour la VSSE de déterminer le profil idéologique de l'intéressé et ses relations avec des individus et organisations perçus comme extrémistes par le service.¹²⁴

Les informations relatives à une menace potentielle d'espionnage et d'ingérence n'ont donc été récoltées qu'indirectement dans le cadre d'enquêtes de renseignement orientées sur la menace extrémiste. A nouveau, étant donné la gravité de la qualification, le Comité s'étonne que ces informations n'aient pas fait l'objet d'enquêtes spécifiques complémentaires afin d'étayer (l'ampleur de) la menace.

V.4. Des notes aux autorités moins catégoriques dans le passé

Les notes produites par la VSSE dans le cadre de la procédure d'acquisition de la nationalité belge de Mohamed TOJGANI ainsi que, en application de l'article 19 L.R&S, en vue de la « mesure d'entrave » exécutée en concertation avec l'OE relayent une analyse grave concernant la menace que représenterait l'intéressé pour la sécurité nationale (voir *supra* IV.).

L'enquête du Comité permanent R révèle toutefois que l'analyse de la VSSE vis-à-vis de Mohamed TOJGANI s'est durcie après la médiatisation, en janvier 2019, de la vidéo de son prêche antisioniste de 2009, soit dix ans auparavant. En effet, l'examen des précédentes notes d'analyse transmises par la VSSE aux autorités rend compte d'une plus grande prudence dans la qualification de l'imam et de ses activités par le passé. Précisons également qu'avant 2019, seules deux notes aux autorités (NA) portaient *spécifiquement* sur Mohamed TOJGANI.¹²⁵ Celui-ci était par contre cité ponctuellement dans des NA et notes d'analyse en lien avec l'extrémisme et l'islam institutionnel.

¹²³ Note VSSE.

¹²⁴ Note VSSE.

¹²⁵ À savoir un avis de la VSSE relatif à une première déclaration de nationalité en 2000 à Anderlecht et une note adressée à la CTIF en réponse à une demande d'information sur l'intéressé (voir V.4.1.).

V.4.1. D'islamiste radical à imam conservateur

Arrivé en Belgique en 1982, Mohamed TOJGANI apparaît dans le radar de la VSSE dès 1986 pour des activités en lien avec l'extrémisme.¹²⁶ Au même moment, la mosquée Al Khalil où l'intéressé officie en tant qu'imam attire l'attention du service dans le cadre de ses missions en lien avec le terrorisme.

En 1990, Mohamed TOJGANI est cité pour la première fois dans une note de la VSSE adressée au ministre de la Justice sur l'influence des Frères musulmans au sein du CICB. Il y est présenté comme l'une parmi « *plusieurs personnalités membres ou liées aux 'Frères Musulmans'* ». ¹²⁷

Suite à une première déclaration de nationalité, introduite à Anderlecht en mai 2000, la VSSE le décrit, dans son avis au procureur du Roi, comme « *un islamiste radical* » et « *le responsable principal de la radicalisation salafite* », se faisant remarquer par « *ses prênes salafites (sic) virulents, anti-occidentaux et ses relations au sein de la mouvance islamiste des Frères musulmans* ». ¹²⁸

La même année, quelques mois plus tard, il apparaît pour la deuxième fois¹²⁹ dans une note aux autorités, cette fois à propos des répercussions en Belgique du conflit israélo-palestinien. ¹³⁰ [REDACTED]

[REDACTED]

Plus généralement, dans les années 2000, la VSSE rédige plusieurs notes aux autorités à propos d'événements divers et leurs répercussions sur la communauté musulmane en Belgique – par exemple, les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis¹³¹, la montée de l'extrême-droite aux élections de 2004 ou la publication de caricatures du prophète Mahomet en 2006. ¹³² Dans ces notes, parmi les personnalités qui réagissent à ces événements, Mohamed TOJGANI est présenté comme un imam connu pour ses prises de position radicales, « *aanleunend bij de Moslimbroederschap* ». ¹³³

[REDACTED] ¹³⁴ Il convient toutefois de relever que lors d'une réunion du groupe de travail (GT) opérationnel du « Plan Mosquées » en 2004, les services (Groupe Interforces Antiterroriste, Police fédérale, SGRS et VSSE) n'ont pas jugé opportun « *op dit stadium* » d'entreprendre des mesures contre Mohamed TOJGANI, président de la Ligue des Imams de Belgique. ¹³⁵

¹²⁶ Note VSSE.

¹²⁷ Note VSSE.

¹²⁸ Note VSSE.

¹²⁹ Entre 1990 et 2000, la mosquée Al Khalil sera par contre mentionnée dans plusieurs notes aux autorités.

¹³⁰ Note VSSE.

¹³² Notes VSSE.

¹³³ Note VSSE.

¹³⁴ Note VSSE.

¹³⁵ Note VSSE.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Mohamed TOJGANI n'était donc pas lui-même inscrit dans la *Joint Information Box* (JIB)¹³⁹ [REDACTED].

L'analyse du profil idéologique de Mohamed TOJGANI est finalement résumée dans une note interne [REDACTED]. La VSSE y précise à propos de ce dernier que son profil est « *peu clair* », gravitant « *dans la mouvance islamique radicale, sans appartenir à un courant déterminé* ». ¹⁴⁰ Le Comité permanent R relève effectivement que, dans les notes de la VSSE, on prête à l'intéressé une proximité avec le Maroc, d'une part, et avec l'Arabie Saoudite, d'autre part, ainsi que des inspirations à la fois salafistes, fréristes et malékites.

Néanmoins, les mentions les plus récentes de Mohamed TOJGANI dans des notes aux autorités font état d'une modération de son discours et de ses prêches. Ainsi, en avril 2015, dans une note à son propos, la VSSE le décrit à la CTIF comme un imam ayant défendu *par le passé* une « *version relativement radicale, salafite* » ¹⁴¹ de l'islam mais dont les prêches sont aujourd'hui plus modérés. [REDACTED]

Depuis, Mohamed TOJGANI est effectivement présenté par la VSSE comme arborant une image plus lisse et modérée que par le passé. En 2018, [REDACTED] ses prêches sont par exemple jugés conservateurs par la VSSE qui ajoute toutefois qu'« *il a toujours condamné le terrorisme et l'usage de la violence* ». ¹⁴²

L'intéressé continuera toutefois d'apparaître dans des notes en lien avec l'extrémisme. [REDACTED]

[REDACTED]. Toutefois, **contrairement à l'analyse communiquée à l'OE et au parquet de Bruxelles à partir de 2019**, la VSSE admet que l'intéressé tient désormais un discours (plus) modéré.

¹³⁶ Note VSSE.

[REDACTED]

¹³⁹ Mise sur pied en 2006 dans le cadre du Plan d'Action Radicalisme, la JIB visait à suivre les personnes morales et physiques soupçonnées de radicalisme. En 2018, elle est devenue la banque de données commune Propagandistes de haine (AR du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er}bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M.B.*, 30 mai 2018).

¹⁴⁰ Note VSSE.

¹⁴¹ Notre traduction, depuis l'original « *een vrij radicale, salafitische versie van de islam* » (Note VSSE).

¹⁴² Note VSSE.

V.4.2. Une proximité avec les autorités marocaines

A partir de 2001, Mohamed TOJGANI apparaît également dans des notes de la VSSE relatives au développement de l'islam institutionnel,¹⁴³ notamment en tant que président de la Ligue des Imams de Belgique (LIB) et membre du Conseil des théologiens de l'Exécutif des Musulmans de Belgique (EMB).

[REDACTED]

L'intéressé attire en effet l'attention de la VSSE à plusieurs reprises. En février 2009 par exemple, l'intéressé apparaît dans une note d'analyse interne, présenté comme l'un des acteurs essentiels des tentatives d'ingérence marocaines dans l'organisation du culte musulman en Belgique.¹⁴⁴ [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]. En parallèle, Mohamed TOJGANI participerait à « marocaniser » la LIB et le Conseil scientifique de l'EMB. « [D]ésigné par le Maroc comme religieux de référence en 2006 », l'intéressé « aurait reçu une somme importante de la part des autorités marocaines » pour mettre en place son propre conseil de théologiens. [REDACTED]

[REDACTED]

Synthèse passage classifié (secret)

En bref, Mohamed TOJGANI est présenté comme l'un des « hommes des Marocains ». La VSSE refuse toutefois de le réduire au statut « d'agents de Rabat », rappelant qu'il a son propre agenda et qu'il travaille avant tout pour ses propres intérêts.

En conclusion de cette note interne, la VSSE admet une position ambivalente face à ces tentatives marocaines d'ôter à l'EMB sa légitimité religieuse : si le service considère « compréhensible, voire acceptable » l'objectif marocain d'empêcher le développement d'un islam jugé extrémiste, favoriser l'islam marocain se fait au détriment des initiatives belges visant à créer un « islam institutionnel national » et s'apparente, aux yeux du service, à de l'ingérence.

[REDACTED]

¹⁴³ Sur la difficile institutionnalisation du culte musulman en Belgique, voy. Torrekens C., *Islams de Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2020, pp. 72-94.

¹⁴⁴ Note VSSE.

¹⁴⁵ Note VSSE. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED].¹⁴⁷

Dans une note aux autorités relative à l'islam institutionnel de décembre 2015, l'intéressé est encore cité comme exemple de la politique marocaine qui consiste à apporter un soutien financier aux imams en échange d'une modération de leurs discours.¹⁴⁸ [REDACTED]

L'examen par le Comité permanent R des notes aux autorités et des notes d'analyse mentionnant Mohamed TOJGANI tend donc à démontrer, avant janvier 2019, une analyse moins catégorique de la part de la VSSE. Si l'imam de la mosquée Al Khalil était très certainement en contact avec les autorités marocaines, la VSSE restait prudente quant à la nature exacte de ces relations.

Le Comité constate également que, jusqu'en juillet 2019, la VSSE n'avait pas jugé nécessaire d'alerter les autorités administratives et/ou politiques quant à la menace que représentait/représenterait Mohamed TOJGANI (voir *infra* VI.3.).

VI. LE TRAITEMENT ET LE PARTAGE DES INFORMATIONS ET DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

Début 2019, après la médiatisation d'un prêche antisioniste datant de 2009, Mohamed TOJGANI devient une cible de la VSSE dans le cadre de la stratégie dite d'entrave du service. Au même moment, la VSSE remplit sa mission légale d'avis suite à la demande d'acquisition de la nationalité de l'intéressé. Ces deux procédures parallèles ont amené la VSSE à traiter et partager des informations et des données à caractère personnel concernant Mohamed TOJGANI.

L'enquête du Comité permanent R a révélé plusieurs dysfonctionnements dans le traitement et le partage de ces informations et données, tant en ce qui concerne le volet extrémisme de l'analyse que la qualification d'agent d'ingérence et d'espionnage.

VI.1. Volet Extrémisme : des informations datées, sans enquête d'actualisation approfondie

De l'aveu même de la VSSE, les informations à partir desquelles le service a qualifié Mohamed TOJGANI de « *propagandiste extrémiste* » étaient datées et auraient dû être actualisées avant d'être communiquées à des instances tierces. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED].¹⁴⁹

L'absence de mise à jour des informations concernant le volet extrémisme de l'analyse du profil idéologique de Mohamed TOJGANI est d'autant plus problématique que la VSSE a organisé une concertation interne préalable à l'envoi des NA. Des fiches de synthèse ont d'ailleurs été rédigées, le 4 juillet 2019 concernant le volet extrémisme confessionnel¹⁵⁰ et le 21 novembre 2019 pour le volet espionnage et ingérence.¹⁵¹ Cet exercice, que le Comité permanent R juge opportun et nécessaire, aurait déjà dû attirer l'attention des équipes de la VSSE quant au besoin d'actualiser les informations relatives à l'intéressé. Au contraire, la VSSE explique, encore aujourd'hui, que « *[d]e conclusie van deze analyses is dat TOJGANI gelinkt kan worden aan de dreigingen extremisme inmenging en spionage* ». ¹⁵² Rappelons néanmoins qu'à partir de 2015, et encore début 2019 à la suite de la

¹⁴⁷ Note VSSE.

¹⁴⁸ Note VSSE.

¹⁴⁹ Note VSSE.

¹⁵⁰ Note VSSE.

¹⁵¹ Note VSSE.

¹⁵² Note VSSE.

concertation interne préalable à la décision d' « entrave », la VSSE elle-même pointait la modération des discours et prises de position de l'imam (voir *supra* V.4.1.). [REDACTED]

À défaut d'informations actualisées, le service aurait dû faire preuve de davantage de prudence dans la communication de ces informations à des instances tierces. Ainsi, le Comité permanent R rejoint sans réserve la VSSE lorsqu'elle admet que « *[i]n de nota die de VSSE heeft overgemaakt aan DVZ hadden we dat duidelijker moeten aangeven: (...) informatie over het extremisme van TOJGANI is concreet, maar gedateerd* ». ¹⁵³

Précisons qu'**aucune enquête complémentaire approfondie n'a été menée à ce jour** et ce, malgré une demande d'enquête formulée par les analystes de la VSSE afin d'actualiser les informations sur le profil idéologique et les activités de Mohamed TOJGANI. ¹⁵⁴ Dans la note d'actualisation envoyée à l'OE en avril 2021, la VSSE affirmait que, depuis la première NA en février 2020, l'intéressé « *a continué d'attirer l'attention de la VSSE tant du fait de ses activités extrémistes que de celles en lien avec l'ingérence et l'espionnage* » et qu'il « *a poursuivi ses activités de propagandiste* ». ¹⁵⁵ Le Comité prend acte mais constate que, si des informations ont effectivement été récoltées indirectement ¹⁵⁶ depuis, **celles-ci appelaient certainement à davantage de prudence dans la communication de la VSSE.**

Le Comité permanent R estime en outre particulièrement interpellant le fait que l'OCAM et la VSSE aboutissent à une analyse contradictoire, voire diamétralement opposée du profil de Mohamed TOJGANI (voir *supra* IV.1.1). [REDACTED]

[REDACTED]. ¹⁵⁷ Lors d'une réunion avec la zone de police Bruxelles-Ouest en janvier 2022, la VSSE confirmait que l'intéressé ne remplissait pas les critères d'inscription en BDC : « *En effet, les prêches les plus virulents et ses appels à la haine datent de plus de cinq ans. Cependant, la VSSE considère qu'il représente toujours une menace en terme (sic) d'extrémisme notamment du fait de ses activités et de son soutien envers divers acteurs extrémistes dont les Frères musulmans* ». ¹⁵⁸

Ainsi, la VSSE a expliqué travailler à partir de sa propre terminologie, et non pas sur base des catégories de la BDC. Pour la VSSE, le terme de « propagandiste » renvoie à « *une personne étant à l'origine de la diffusion d'une idéologie contraire aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'Etat de droit. Celui-ci produit et répand du contenu extrémiste à destination d'une audience* ». ¹⁵⁹ Contrairement à la catégorie Propagandiste de haine de la BDC telle que définie dans l'AR du 23 avril 2018 ¹⁶⁰ (voir *supra* III.5.), la qualification comme propagandiste au sens de la VSSE ne nécessite pas de prôner l'usage de la violence.

¹⁵³ *Idem.*

¹⁵⁴ Note VSSE.

¹⁵⁵ Note VSSE.

¹⁵⁷ Note VSSE.

¹⁵⁸ Note VSSE.

¹⁵⁹ Note VSSE.

¹⁶⁰ Arrêté royal relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er}bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, M.B., 30 mai 2018.

Le Comité permanent R regrette l'emploi de **concepts proches mais distincts** par les deux services. En effet, bien que la VSSE partage sa propre définition en note de bas de page dans ses communications¹⁶¹, la co-existence de concepts proches est propice à la confusion, comme semble l'indiquer l'organisation par l'OE d'une réunion entre l'OCAM et la VSSE. Aux yeux du Comité, les discussions avec l'OCAM dans ce cadre auraient dû, elles aussi, alerter la VSSE sur les nécessaires nuances à apporter dans ses communications à propos de Mohamed TOJGANI.

A cet égard, le Comité permanent R se réjouit des discussions en cours entre la VSSE, le SGRS, l'OCAM et la Police fédérale en vue d'une harmonisation des concepts et de définitions communes en matière d'extrémisme.¹⁶²

[REDACTED]

[REDACTED].¹⁶³

Synthèse passage classifié (secret)
Le Comité permanent R constate enfin que le dossier de Mohamed TOJGANI n'a pas été mis à l'agenda de la <i>local task force</i> (LTF) compétente.

Le Comité permanent R est d'avis qu'une discussion en amont avec les partenaires de la LTF aurait effectivement, encore une fois, attiré l'attention de la VSSE sur le besoin de nuancer ses communications.

VI.2. Volet Espionnage et Ingérence : un manque de nuances

Concernant la qualification d'« *agent de l'ingérence et de l'espionnage au profit des services de renseignement marocains* », la VSSE maintient par contre son analyse, que le service dit basée sur des informations « *concrètes et récentes* ». ¹⁶⁴

Le Comité permanent R a néanmoins interrogé la VSSE sur les informations opérationnelles qui justifient cette qualification. En effet, dans les notes envoyées à l'OE et au procureur du Roi de Bruxelles, le service nourrissait le volet extrémisme de l'analyse par des exemples concrets – mais datés (voir *supra* VI.1.) – tandis que le volet espionnage et ingérence n'était que très peu alimenté d'éléments tangibles. Dans une réponse détaillée, le service a présenté sa méthodologie (classifiée), basée sur celle des organisations internationales avec lesquelles la VSSE coopère.

[REDACTED]

¹⁶¹ Dans ses communications avec l'OE, le parquet de Bruxelles et les autorités politiques, la VSSE a précisé ce que recouvre le terme propagandiste – à l'exception de son premier avis envoyé au procureur du Roi de Bruxelles en juillet 2019.

¹⁶² Note VSSE.

[REDACTED]

¹⁶⁴ Notre traduction, à partir de l'original : « *concreet en recent* » (Note VSSE).

[REDACTED]

du pays pour lequel le service travaille. Utilisé dans le cadre d'opérations de désinformation ». ¹⁷⁰ La qualification d'**agent d'espionnage** renvoyait à l'« *individu recruté, instruit, contrôlé et employé pour fournir des informations à un service de renseignement. La source humaine est manipulée pour le compte d'un service de renseignement par un 'officier traitant' ou 'case officer' ».*

[REDACTED]

Les approximations de la VSSE dans la présentation de ses indicateurs ¹⁷¹ appellent au développement d'une méthodologie et à l'adoption d'une terminologie internes plus précises, au risque de donner l'impression de catégories fourre-tout et interchangeables. Le Comité permanent R se réjouit donc que la VSSE ait adopté en 2022 une nouvelle définition pour la catégorie d'agent d'ingérence ¹⁷² tandis que la catégorie d'agent d'espionnage a été supprimée (au profit de la catégorie d'agent d'un service de renseignement). Le Comité appelle à poursuivre ce travail de clarification en définissant des critères d'opérationnalisation pour chacune de ces catégories, à l'instar de la méthodologie développée pour la qualification d'agent de renseignement.

Après consultation des informations opérationnelles qui ont amené la VSSE à qualifier Mohamed TOJGANI de menace en matière d'ingérence et d'espionnage, le Comité permanent R est d'avis que le service aurait dû faire preuve d'une plus grande prudence dans sa communication. En effet, le Comité estime qu'à défaut d'une enquête de renseignement approfondie dédiée au volet espionnage et ingérence (voir *supra* V.1. et V.3.2.), **les informations à la disposition de la VSSE appelaient à davantage de nuances dans la qualification des menaces.**

Tout d'abord, les informations mises en avant par la VSSE dans ses réponses au Comité permanent R ont, pour la plupart, été récoltées entre 2005 et 2011. ¹⁷³ [REDACTED]

[REDACTED]

Parmi les informations les plus graves, les soupçons d'un financement de Mohamed TOJGANI par le Maroc reposent eux aussi exclusivement sur des témoignages de sources humaines. [REDACTED]

[REDACTED]

¹⁷⁰ Note VSSE.

[REDACTED]

¹⁷² Désormais, la qualification d'agent d'ingérence renvoie à un « *individu choisi, recruté et manipulé par un service de renseignement, dont la mission est de relayer (consciemment ou non) des positions idéologiques spécifiques, afin d'influencer l'opinion publique ou les processus décisionnels, de façon à promouvoir les intérêts du service ou du pays qui le contrôle* » (Note VSSE).

¹⁷³ Note VSSE.

[REDACTED]

CONCLUSIONS

Après que le Tribunal de la Famille de Bruxelles ait décidé qu'il y avait lieu de faire droit à la demande d'acquisition de la nationalité de Mohamed TOJGANI, et avant même que le parquet de Bruxelles n'interjette appel de cette décision, le secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration a pris la décision, en octobre 2021, d'un retrait du permis de séjour de l'intéressé sur base de renseignements fournis par la VSSE. Médiatisée en janvier 2022, cette décision a créé l'émoi au sein tant de la communauté musulmane de Bruxelles que du monde politique. Présent en Belgique depuis les années 1980, l'imam de la mosquée Al Khalil était effectivement une figure emblématique de la scène religieuse bruxelloise.

Si, contrairement à ses premières déclarations dans la presse¹⁸⁴, son avocat n'a pas directement déposé plainte auprès du Comité permanent R, ce dernier a été sollicité par la Présidente de la Chambre des Représentants en février 2022 afin d'ouvrir une enquête sur la manière dont la VSSE a assuré le suivi de Mohamed TOJGANI.

Après examen des informations collectées par la VSSE et consultation des sources ouvertes et administratives pertinentes, le Comité a constaté dans la gestion du dossier de l'intéressé par le service de renseignement civil d'importants dysfonctionnements. La gravité de ces manquements doit être évaluée au regard de leur impact sur les droits et libertés de Mohamed TOJGANI.

Interrogée presque simultanément par l'Office des Etrangers et le procureur du Roi à propos de Mohamed TOJGANI, la VSSE a saisi ce qu'elle a perçu comme une double opportunité de mise en œuvre de sa nouvelle « stratégie d'entrave ». Suivant une attitude qui se veut proactive vis-à-vis des menaces, le service a organisé une concertation interne en vue de la communication de renseignements – au sens de l'article 19 L.R&S – à l'Office des Etrangers. Au terme de l'enquête du Comité permanent R, il apparaît que cet exercice de concertation, dont le Comité souligne tout l'intérêt, aurait dû aboutir au minimum à une enquête complémentaire de la VSSE préalablement à toute communication externe ou, à défaut, à une plus grande réserve dans ses notes aux autorités.

En ce qui concerne le volet extrémisme d'abord, la VSSE a basé son analyse du profil idéologique de Mohamed TOJGANI sur des informations trop anciennes. Malgré l'analyse divergente de l'OCAM, la VSSE n'a pas réalisé l'enquête nécessaire pour actualiser ces informations. Le Comité constate en outre que le dossier n'a pas été abordé avec les partenaires de la LTF compétente.

Concernant le volet ingérence et espionnage ensuite, le Comité permanent R constate que les informations à la disposition de la VSSE, confrontées aux moyens investis dans le suivi de Mohamed TOJGANI, appelaient une analyse plus nuancée et à davantage de prudence dans la communication externe. Or, dans ses notes aux autorités, la VSSE ne laisse aucune place au doute quant à la menace que représente à ses yeux l'intéressé.

En l'absence de mise à jour et de confirmation des informations collectées, la VSSE a partagé une analyse aux conclusions non proportionnées au regard des informations à sa disposition et de sa stratégie de suivi de l'intéressé. L'opportunité d'« entrave », telle que perçue par le service de renseignement, semble avoir justifié des raccourcis problématiques dans le cycle du renseignement, avec pour conséquence des distorsions entre les informations récoltées, l'analyse qui en a été tirée et les conclusions communiquées aux tiers.

Ces constatations sont d'autant plus inquiétantes que, chaque année, le Comité traite plusieurs requêtes individuelles concernant des informations partagées par les services de renseignement et/ou l'OCAM qui justifient un retrait ou un refus de permis de séjour ou d'acquisition de la nationalité. De manière générale, et certainement parce que leurs activités sont susceptibles de remettre (gravement) en cause des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, les services

¹⁸⁴ Belga, « L'avocat de l'imam Toujgani a introduit un recours contre le retrait du droit de séjour », *RTBF*, 14 janvier 2022.

doivent systématiquement s'assurer que les conclusions qu'ils communiquent à des tiers correspondent rigoureusement à leur analyse actualisée, et celle-ci aux informations collectées.

Le Comité permanent R salue néanmoins les initiatives prises par la VSSE en réponse aux leçons tirées de la gestion du dossier de Mohamed TOJGANI. En effet, en réponse au projet de rapport, la VSSE a détaillé les processus de travail mis sur pied afin d'améliorer le fonctionnement interne de la VSSE et la concertation avec les partenaires nationaux. Certaines de ces initiatives s'inscrivent dans les recommandations formulées ci-après.¹⁸⁵

RECOMMANDATIONS

Une procédure d'avis (ou de décision) préjudiciel(le)¹⁸⁶

La présente enquête de contrôle illustre l'intérêt d'une procédure d'avis (ou de décision) préjudiciel(le) dans le cadre de procédures devant le Tribunal de la Famille ou le Conseil du Contentieux des Etrangers.¹⁸⁷ Un contrôle de la légalité des renseignements classifiés semble en effet d'autant plus opportun dans le cadre de recours contre des décisions administratives qui ne sont pas soumises au principe du contradictoire. Le Comité recommande dès lors d'étendre la possibilité de se voir interrogé à l'ensemble des cours, tribunaux et juridictions administratives afin de permettre un contrôle de la régularité de l'enquête de renseignement et des méthodes de recueil de données dont les conclusions (y compris classifiées) sont mobilisées dans le cadre de procédures judiciaires. Un tel contrôle de légalité par le Comité permanent R est déjà mis en œuvre dans le cadre de ses compétences en matière de traitement de données à caractère personnel par les services de renseignement.

L'actualisation des informations partagées

Le Comité permanent R rejoint la leçon déjà tirée par le service quant à la nécessité absolue de mettre à jour les informations à sa disposition avant de les partager de sa propre initiative. Le Comité invite la VSSE, lorsqu'elle est interrogée par des instances tierces, à ne transmettre que des informations actualisées ou, à défaut, à préciser explicitement que les informations à sa disposition sont datées.

Un contrôle qualité interne

L'enquête du Comité permanent R a démontré des lacunes dans le contrôle du contenu des analyses et des communications au sein de la VSSE. Sachant que la mise en œuvre du projet ATLAS initié en 2019 est toujours en cours, le Comité recommande à la VSSE de mettre en place un contrôle effectif

¹⁸⁵ Note VSSE.

¹⁸⁶ Sur ce point, notons que l'accès aux informations classifiées par les magistrats des juridictions administratives est abordé dans le Projet de loi portant modification de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (Doc. parl., Chambre, 2021-2022, n° 55-2443/1). Voy. la réponse écrite du ministre de la Justice à ce sujet en octobre 2022 (Question écrite de D. Safai au ministre de la Justice sur l'expulsion du prédicateur de haine marocain Abdallah Ouahbour', Q.R., Chambre, 2022-2023, 19 octobre 2022, n° 95, pp. 161-2, Q. n° 1387).

¹⁸⁷ Dans le cadre de son avis sur l'avant-projet de loi modifiant la L.R&S en 2021, le Comité permanent R recommandait déjà « de systématiser la 'procédure d'avis préjudiciel en matière pénale' » afin que les tribunaux pénaux puissent interroger le Comité sur la légalité des données de renseignement (y compris classifiées) contenues dans un dossier pénal. Voir Avis du Comité permanent R n° 001/CPR/2021 du 12 juillet 2021, www.comiteri.be. La procédure d'avis préjudiciel est actuellement limitée aux procès-verbaux non classifiés dans le cadre d'enquêtes pénales (art. 19/1 L.R&S).

de la qualité des notes et analyses produites en interne¹⁸⁸, en particulier (mais pas uniquement) dans le cadre de sa stratégie d'entrave. Il convient à cette fin de clarifier le rôle des différentes parties prenantes : des gestionnaires de dossier à l'administration générale en passant par les analystes et chefs de service.

La clarification des concepts et de leur opérationnalisation

Dans les notes aux autorités relatives à Mohamed TOJGANI, la VSSE mobilise différents concepts pour qualifier la menace que représenterait l'intéressé en matière d'espionnage et d'ingérence : agent des services de renseignement marocains, agent d'influence, informateur ou encore agent de l'ingérence et de l'espionnage. Il est toutefois apparu que l'opérationnalisation de la plupart de ces qualifications faisait défaut, avec pour conséquence une confusion quant à ce qui distingue ces concepts. Le Comité recommande que soit mené un important travail de clarification et d'opérationnalisation des différents concepts utilisés en interne pour qualifier les personnes d'intérêt. Le Comité recommande ainsi l'élaboration d'une description détaillée des différentes qualifications utilisées par la VSSE et de leur opérationnalisation (par exemple, à travers des catégories d'indicateurs). Cet exercice doit ensuite aboutir à la définition d'une méthodologie quant à la gestion de ces menaces par la VSSE (notamment afin de clarifier les conditions nécessaires à une notification des autorités).

L'harmonisation des concepts mobilisés par les services impliqués dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme

Comme d'autres enquêtes par le passé¹⁸⁹, le dossier TOJGANI met en lumière la coexistence – problématique aux yeux du Comité permanent R – de concepts proches mais néanmoins distincts dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme en Belgique. Différentes définitions légales encadrent effectivement cette matière.¹⁹⁰ Outre un cadre légal pluriel et confus, cette matière est également nourrie par des terminologies propres à chacun des services, par exemple celle de « *propagandiste extrémiste* » à la VSSE. À cet égard, le Comité permanent R renvoie aux concepts harmonisés des circulaires ministérielles et directives du Conseil national de sécurité.

L'utilisation de catégories propres – par exemple, plus larges que celles de la BDC – peut bien sûr se justifier en vue de la *détection* des menaces. Toutefois, le Comité recommande une plus grande clarté lors de la *notification* d'instances tierces quant à ces menaces. Ainsi, si les besoins de l'enquête de renseignement le justifient, l'utilisation d'une terminologie non univoque doit être explicitement actée et justifiée dans les communications externes de la VSSE.

La mise à l'agenda des plateformes de concertation

Le Comité regrette que le dossier TOJGANI n'ait pas été abordé lors d'une réunion de la LTF compétente. Sans préjudice de la responsabilité finale des autorités, une discussion avec les partenaires concernés (en particulier ici, l'OCAM) aurait probablement amené la VSSE à nuancer le contenu de ses notes à l'OE et au procureur du Roi de Bruxelles. Le Comité permanent R salue les

¹⁸⁸ Comme il l'a indiqué encore très récemment dans son enquête de contrôle à la suite des révélations sur l'utilisation du logiciel PEGASUS, le Comité permanent R prône l'effectivité d'une gestion par processus et d'un contrôle interne mis en place par les services avec des indicateurs concrets de qualité, tant des résultats que du processus de contrôle lui-même.

¹⁸⁹ Voir par exemple COMITE PERMANENT R, *Enquête de contrôle relative au suivi par les services de renseignement des Frères musulmans et de la menace éventuelle que ceux-ci constituent en Belgique*, 2021.287, 2022, www.comiteri.be ; *Rapports d'activités 2020*, 53-4 ('1.7.8. Conclusions').

¹⁹⁰ Comme le rappelait par exemple le Comité permanent R dans l'avis commun des Comités permanents P et R sur l'avant-projet de loi modifiant la L.OCAM, « *il n'existe pas de domaine de compétence de l'OCAM qui soit uniforme pour toutes ses missions* ». Voir Avis commun CPR-CPP n° 001/2021 du 8 octobre 2021 sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, www.comiteri.be.

leçons déjà tirées par la VSSE à ce propos.¹⁹¹ Il invite la VSSE à présenter les dossiers similaires futurs à l'agenda de la plateforme de concertation pertinente (par exemple, en LTF ou au sein des groupes de travail de la National Taskforce).

Des comptes-rendus écrits des briefings et réunions avec les responsables politiques

Le Comité permanent R rappelle l'importance, en termes de responsabilité politique, de rendre compte, par écrit, des communications et échanges avec les ministres compétents. Le Comité recommande donc d'introduire systématiquement et sans délai le compte-rendu détaillé des briefings et réunions avec les responsables politiques dans ses banques de données opérationnelles.

La classification des notes aux autorités

Le Comité invite la VSSE à repenser la stratégie de classification de ses notes aux autorités et communications externes. Le Comité permanent R recommande d'envisager une application plus précise des règles de classification, par exemple par extraits ou paragraphes.

La notification des activités d'entrave aux autorités politiques¹⁹²

Partant du principe que, dans l'exercice de leurs missions, les administrations doivent toujours être soumise aux autorités dont elles relèvent conformément à la loi, le Comité permanent R juge indispensable de rendre compte à l'Autorité, en l'espèce le ministre de la Justice, des missions menées par la VSSE dans le cadre de sa stratégie d'entrave. Etant donné l'impact que peut avoir la mise en œuvre d'une telle stratégie sur les droits et libertés individuelles, le Comité recommande dès lors que le ministre de la Justice soit en copie de chaque note aux autorités produite par la VSSE dans le cadre d'une mesure d'entrave.

Une évaluation des mesures d'entrave (secondaire)¹⁹³

Le Comité permanent R appelle enfin à une réflexion dans le chef de la VSSE quant à ses activités d'entrave, près de quatre ans après la mise en œuvre de sa nouvelle stratégie. Le Comité recommande que la VSSE procède à une évaluation des différentes mesures d'entrave entreprises par le service depuis 2019. Cette évaluation devra, entre autres, porter sur les mesures d'entrave envisagées mais non mises en œuvre, les partenaires de la VSSE dans ce cadre, les moyens investis par le service dans chacun de ces dossiers ainsi que les *outputs* de chaque mesure d'entrave réalisée.

*

En parallèle du présent rapport et des recommandations énoncées ci-dessus, le Comité permanent R, en sa qualité d'autorité de contrôle compétente en matière de traitement par les services de renseignement de données à caractère personnel (art. 95 LPD), exigera des mesures correctrices des notes transmises à l'Office des Etrangers et au procureur du Roi de Bruxelles.

¹⁹¹ Notes VSSE.

¹⁹² La stratégie d'entrave de la VSSE a fait l'objet d'une analyse juridique du Comité permanent R au début de l'année 2023. Le Comité y formule des recommandations générales quant aux activités d'entrave de la VSSE et du SGRS (COMITE PERMANENT R, *Analyse juridique des possibilités légales dont disposent les deux services de renseignement en matière d'entrave*, 2022.295, janvier 2023).

¹⁹³ *Idem*.