COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE

COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ

Référence Comité permanent P : 2023-0001892 (dossier)

Référence Comité permanent R : 2023.308

Enquête de contrôle relative à l'évaluation de la menace à l'égard « des opposants à des régimes autoritaires présents en Belgique » par l'OCAM

Table des matières

INTRODUCTION 1
1. FINALITÉS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE 2
2. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE 2
2.1. La mission d'évaluation de l'OCAM 2
2.2. Des directives politiques 4
3. LES MENACES CONTRE « LES OPPOSANTS AUX RÉGIMES AUTORITAIRES PRÉSENTS EN BELGIQUE » : DES ÉVALUATIONS ET ANALYSES *AD HOC* 5
3.1. Trois départements d'analyse au sein de l'OCAM 5
3.2. Des notions non « opératoires » 6
3.3. Les évaluations ponctuelles 6
3.4. Les analyses stratégiques 7
3.5. Coopération (inter)nationale 8
CONCLUSIONS 10
POINT D'ATTENTION 10
RECOMMANDATIONS 10
LISTE DES ABRÉVIATIONS 10

INTRODUCTION

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

2. L'octroi de ces visas, quelques semaines après la libération du belge Olivier Vandecasteele (et de trois autres Européens) détenu(s) arbitrairement en Iran pendant plus d'un an, a fait l'objet d'un vif débat parlementaire[2]. Les révélations quant aux activités présumées de surveillance et d'espionnage d'opposants iraniens par des membres de la délégation ont encore alimenté la controverse politico-médiatique. Plusieurs députés ont ainsi interrogé la ministre des Affaires étrangères sur les circonstances et les raisons ayant justifié un avis (finalement) positif à la délivrance de ces visas. En réponse, la ministre des Affaires étrangères a, à plusieurs reprises devant le Parlement, en commission Relations extérieures et en séance plénière, détaillé la procédure qui a mené à l'octroi des visas.[3] La presse a également mis en lumière certains épisodes de cette séquence. Il est ainsi apparu que l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM) a réalisé une évaluation de la menace dans le cadre de la visite de cette délégation.

3. Dans ce contexte, la Commission d'accompagnement des Comités permanents P et R a sollicité le 7 juillet 2023 l'ouverture d'une « *enquête de contrôle commune relative à la position d'information de l'OCAM sur la menace que pouvait représenter la délégation iranienne qui s'est rendue à Bruxelles du 12 au 15 juin pour le Brussels Urban Summit, pour la Belgique et les opposants iraniens vivant en Belgique ainsi que sur le processus qui a amené l'OCAM à rendre différents avis dans ce cadre* »[4]. Cette enquête a fait l'objet d'un rapport commun des Comités permanents P et R et a démontré l'implication réduite de l'OCAM dans ce dossier, limitée à une double évaluation de la menace à l'égard de l'événement et du maire de Téhéran. Surtout, l'enquête des Comités permanents P et R a confirmé que l'OCAM n'était pas intervenu dans la procédure de délivrance des visas aux membres de la délégation iranienne et n'a eu connaissance d'aucune menace émanant de la délégation[5].

4. En parallèle, la Commission d'accompagnement demandait l'ouverture d'une seconde enquête de contrôle, plus large, « *sur la manière dont l'OCAM procède à une évaluation de la menace à l'égard des opposants à des régimes autoritaires présents dans notre pays* ». Cette enquête fait l'objet de la rédaction du présent rapport final.

---

1 Brussels Urban Summit 2023, https://www.urbansummit.brussels/page-about.html#BUS (consulté le 15 juillet 2024).

2 L'accueil d'une délégation iranienne, en partie aux frais de la Région de Bruxelles-Capitale, a également fait l'objet de questions parlementaires, aboutissant à la démission du secrétaire d'Etat régional aux Relations internationales, chargé de l'Urbanisme et de Patrimoine, Pascal Smet.

3 Voy. notamment Questions jointes sur « La visite du maire de Téhéran à Bruxelles », *Doc. parl.* Chambre, 2022-2023, 15 juin 2023, PLEN 248, p. 17 et suivantes ; Echange de vue sur l'octroi de visas dans le cadre du Brussels Urban Summit 2023 et questions jointes, *Doc. parl.* Chambre, 2022-2023, 21 juin 2023, COM 1131 ; Questions jointes, *Doc. parl.* Chambre, 2022-2023, 29 juin 2023, PLEN 252, p. 17 et suivantes ; Débat d'actualité sur l'octroi de visas à une délégation iranienne et questions jointes, *Doc. parl.* Chambre, 2022-2023, 4 juillet 2023, COM 1144, p. 19 et suivantes ; Débat d'actualité sur l'Iran et questions jointes, *Doc. parl.* Chambre, 2022-2023, 5 juillet 2023, COM 1148, p. 15 et suivantes.

4 Courrier du 7 juillet 2023 de la Présidente de la Chambre des représentants aux Président(e)s des Comités permanents P et R.

5 Rapport d'enquête commune des Comités P et R référencé Comité P 2023-010230 – Comité R 2023.306. En parallèle, le Comité permanent R a ouvert une enquête sur la position d'information et le suivi assuré par les services de renseignement à l'occasion de la visite de cette délégation. Une seconde enquête a également été dédiée au suivi des menaces émanant de l'Iran par la Sûreté de l'État et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité. Les rapports déclassifiés de ces enquêtes sont disponibles via www.comiteri.be.

1. FINALITÉS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

5. Conformément aux articles 9, 33 et 53, 6° de la Loi organique de contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, les Comités permanents P et R enquêtent sur les activités et méthodes de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et des services d'appui, sur leurs règlements et directives internes ainsi que sur tous les documents réglant le comportement de ces services[6].

6. La présente enquête vise à rendre compte des compétences et des éventuelles analyses et évaluations de l'OCAM vis-à-vis de menaces contre « *les opposants à des régimes autoritaires présents en Belgique* ». Plus particulièrement, il s'agit d'examiner (1) le cadre légal et réglementaire dans lequel l'OCAM agit et les compétences dont il dispose (ou non) dans l'analyse des « régimes autoritaires » et de leurs activités en Belgique et (2) le cas échéant, de quelle manière l'OCAM procède à des analyses et évaluations des menaces potentielles à l'encontre d'opposants à ces régimes. Pour répondre à la demande de la Commission d'accompagnement, il y a en effet lieu de préciser sur quelles bases légales l'OCAM pourrait s'intéresser à de tels régimes et si l'OCAM utilise une méthodologie particulière dans ce contexte. Une telle analyse implique également d'interroger la pertinence des notions de « régimes autoritaires » et d'« opposants » ainsi que la façon dont l'OCAM les opérationnalise au quotidien.

7. Dans ce cadre, plusieurs devoirs d'enquête ont été menés. Des questions ont ainsi été envoyées à l'OCAM par courrier en date du 16 octobre 2023, regroupées en deux volets : (1) procédures et cadre légal et (2) évaluations déjà réalisées par l'OCAM relatives aux activités de régimes autoritaires.

8. Après de multiples rappels, l'OCAM répondra le 22 avril 2024 à ces questions dans un document de six pages[7]. Suite à l'analyse de ces réponses, des précisions ont été demandées à l'OCAM et ont fait l'objet d'un entretien avec l'équipe d'enquête le 10 juin 2024. Des précisions supplémentaires ont encore été obtenues, par échange de mails, début août 2024. En parallèle, les Comités permanents P et R ont examiné une sélection d'analyses stratégiques réalisées par l'Organe de Coordination.

9. Le projet de rapport a été transmis à l'OCAM le 3 décembre 2024. Les remarques et commentaires opportuns ont été intégrés dans la version finale du rapport.

2. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

2.1. La mission d'évaluation de l'OCAM

10. Les compétences générales de l'OCAM sont définies dans la Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (ci-après, Loi OCAM)[8]. Conformément à son article 3, le champ de compétences de l'Organe de Coordination est limité au terrorisme et à l'extrémisme – tels que définis à l'article 8 alinéa 2 de la Loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité (ci-après, L.R&S)[9].

---

6 Loi du 18 juillet 1991 organique de contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *M.B.* 26 juillet 1991 (L.Contrôle).

7 Courrier du Directeur de l'OCAM Gert Vercauteren aux Comités permanents P et R, 22 avril 2024, réf. OCAM/D/474440. Précisons que, fin 2023, l'OCAM a également été sollicité dans le cadre de l'enquête conjointe des Comités permanents P et R « *relative à la position d'information de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace concernant l'attentat terroriste survenu le 16 octobre 2023* » (www.comiteri.be & www.comitep.be).

8 Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *M.B.* 20 juillet 2006.

9 Loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, *M.B.* 18 décembre 1998 : « *b) terrorisme : le recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou*

11. L'article 8 de la Loi OCAM précise ses missions légales. Ainsi, l'OCAM est notamment chargé d'une mission d'évaluation qui implique :

« *1° d'effectuer périodiquement une évaluation stratégique commune qui doit permettre d'apprécier si des menaces, visées à l'article 3, peuvent se manifester ou, si celles-ci ont déjà été détectées, comment elles évoluent et, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires ;*

2° d'effectuer ponctuellement une évaluation commune qui doit permettre d'apprécier si des menaces visées à l'article 3, se manifestent et, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires ;

(…) ».

12. La notion de menace est appréhendée à partir de la L.R&S qui définit l'« *activité qui menace ou pourrait menacer* » comme « *toute activité, individuelle ou collective, déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger, qui peut avoir un rapport avec (…) le terrorisme, l'extrémisme (…) ; en ce compris la diffusion de propagande, l'encouragement ou le soutien direct ou indirect, notamment par la fourniture de moyens financiers, techniques ou logistiques, la livraison d'informations sur des objectifs potentiels, le développement des structures et du potentiel d'action et la réalisation des buts poursuivis* » (art. 8, 1°, al. 1er).

13. L'Arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la Loi OCAM (ci-après, AR OCAM) fixe, parmi les axes prioritaires de la mission d'évaluation de l'OCAM, l'intégrité physique des personnes en Belgique et des ressortissants belges à l'étranger (art. 2, 1°)[10].

14. Concrètement, les évaluations ponctuelles de l'OCAM portent sur 1) la menace envers des personnes, des événements ou des intérêts ; 2) la menace émanant d'individus et/ou de groupes ; ou 3) la menace générale en Belgique. Dans ce cadre, l'Organe de Coordination agit de sa propre initiative ou à la demande d'un service d'appui (art. 10, §2 et §3 Loi OCAM).

15. L'OCAM réalise également des évaluations stratégiques portant sur les principales tendances des menaces. Il s'agit ici d'examiner l'évolution des menaces sur le long terme. La détermination des priorités et thématiques examinées par l'OCAM est discutée *infra* (voir 3.4). Ces analyses peuvent être réalisées d'initiative par l'OCAM ou à la demande d'un membre du gouvernement (art. 10 §1 Loi OCAM).

16. Dans un souci de clarté, les Comités permanents P et R distinguent, dans la suite du présent rapport, les *évaluations* (ponctuelles) de l'OCAM sur des menaces spécifiques de ses *analyses* (stratégiques) sur des tendances et évolutions.

17. Rappelons qu'afin de pouvoir réaliser ces évaluations et analyses, les services d'appui de l'OCAM, énumérés à l'article 2 de la Loi OCAM[11], ont l'obligation légale de transmettre à l'OCAM tous les

---

politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces en ce compris le processus de radicalisation ; c) extrémisme : les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'État de droit en ce compris le processus de radicalisation ».

[10] Arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *M.B.* 1er décembre 2006.

[11] Ils sont actuellement au nombre de onze : la police intégrée (police fédérale et locale), la Sûreté de l'Etat (VSSE), le Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), le SPF Mobilité et Transports, le SPF Intérieur, en particulier l'Office des Etrangers, le SPF Intérieur, en particulier le Centre de Crise National (NCCN), le SPF Affaires Etrangères (AE), le SPF Finances, en particulier l'administration des Douanes et Accises et l'administration générale de la Trésorerie, le SPF Justice, en particulier le Service des Cultes et de la Laïcité et la direction générale des Etablissements Pénitentiaires

renseignements à leur disposition portant sur des menaces de terrorisme et/ou d'extrémisme (art. 6 Loi OCAM)[12].

18. Concernant spécifiquement la thématique examinée dans le cadre de la présente enquête, les éventuelles menaces, terroristes ou extrémistes, contre des « *opposants aux régimes autoritaires présents en Belgique* » font partie du champ de compétences de l'Organe de Coordination.

2.2. Des directives politiques

19. Dans ses réponses aux questions des Comités permanents P et R, l'OCAM renvoie également à la stratégie de sécurité nationale publiée, pour la toute première fois, par le gouvernement fédéral en décembre 2021[13]. Le document « *expose la vision du gouvernement sur les menaces et les risques affectant les intérêts vitaux de la Belgique et propose une vision intégrée pour y faire face, afin de ne pas subir les menaces, mais de les anticiper tout en créant des opportunités* »[14]. Parmi les intérêts vitaux identifiés dans la note stratégique, l'OCAM souligne en particulier la sécurité physique des citoyens et l'intégrité territoriale du pays. L'extrémisme, le terrorisme et les terreaux propices au processus de radicalisation font pour leur part partie des menaces et risques ciblés par le gouvernement fédéral. Enfin, l'OCAM rappelle que la stratégie de sécurité nationale attire également l'attention sur les acteurs étatiques en dehors de l'Union européenne qui encouragent la polarisation de la société et l'émergence de violence extrémiste, voire terroriste[15].

20. En mars 2022, le Conseil national de sécurité confiait une mission spécifique « *ad hoc* »[16] à l'OCAM suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie[17]. En réponse au « *besoin du* [Centre de Crise national (NCCN)] *de disposer d'une analyse (et de niveaux) de la menace pour prendre, si nécessaire, des mesures de protection pour les secteurs, infrastructures ou acteurs clés nationaux et internationaux qui présentent un caractère sensible, dans ce contexte spécifique* »[18], l'OCAM a été chargé d'examiner les menaces émanant de Russie, quelle que soit leur nature (**«** *all-threat assessment* **»**). À cet égard, rappelons que, dans le cadre précis de sa compétence d'analyse de la menace visant les infrastructures critiques, le mandat légal de l'OCAM s'étend au-delà des seuls terrorisme et extrémisme et vise « *tout type de menace qui entre dans les compétences* [de ses] *services d'appui* »[19]. Cependant, le mandat « *all-threat assessment* » donné à l'OCAM par le CNS recouvre une analyse de la menace plus large

(DG EPI).

12 *« Sans préjudice des obligations prévues dans les instruments internationaux qui les lient, les services d'appui sont tenus de communiquer à l'OCAM, d'office ou à la demande de son directeur, les données à caractère personnel visées à l'article 142 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et les renseignements portant sur les menaces visées à l'article 3, les personnes et les groupements, auteurs ou cibles éventuels de menace, et les événements, dont ils disposent dans le cadre de leurs missions légales de prévention et de suivi du terrorisme et de l'extrémisme au sens de l'article 8, 1°, b) et c), de la loi organique des services de renseignement et de sécurité et qui s'avèrent pertinents en vue d'atteindre les finalités des évaluations communes visées à l'article 8, alinéa 1er, 1° et 2° ».*

13 Stratégie de sécurité nationale, décembre 2021 (https://www.premier.be/fr/strategie-de-securite-nationale).

14 *Ibid.*, p. 4.

15 « *La pandémie de COVID-19 et les développements politiques internationaux ont donné lieu à un foisonnement de théories du complot et de la désinformation, notamment dans les médias sociaux. Certains acteurs étatiques en dehors de l'UE jouent un rôle actif dans la diffusion de ce type de messages. Ces développements sont susceptibles d'éroder la confiance dans les pouvoirs publics et dans la politique et conduisent, dans certains cas, à une forte polarisation et à la violence. L'extrémisme de gauche ainsi que le cyberterrorisme/extrémisme pourraient également mobiliser davantage notre attention au cours des prochaines années* » (Stratégie nationale de sécurité, décembre 2021).

16 Mail de l'OCAM aux Comités permanents P et R, 30 juillet 2024.

17 Conseil national de sécurité, « La crise ukrainienne – Impact sur la Belgique : all threat assessment » et « Mandat de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM) », 9 mars 2022.

18 Mail de l'OCAM aux Comités permanents P et R, 30 juillet 2024.

19 Loi du 1er juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques, *M.B.* 15 juillet 2011 (art. 10, §2).

que celles ayant trait au terrorisme et à l'extrémisme et celles visant les infrastructures critiques. Il s'agit donc d'une potentielle extension des compétences de l'OCAM.

21. Ainsi, soulignant la plus-value d'une capacité qui peut offrir un « *all-threat assessment* », le Conseil national de sécurité demandait « *au Comité de coordination du renseignement et de la sécurité* [(CCRS)] *d'examiner la problématique du mandat de l'OCAM lors des crises qui dépassent le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et la radicalisation problématique, et de formuler des propositions à ce sujet* »[20]. Dans ses réponses aux questions des Comités, l'OCAM confirmait travailler « *avec le NCCN et les autres partenaires du CCRS à définir un cadre de travail pour institutionnaliser l'analyse de la menace étatique* »[21].

22. La perspective d'une potentielle extension des compétences de l'Organe de Coordination liée au concept, relativement flou, de « *menace étatique* » et/ou à une perspective « *all-threat assessment* » pose question. Ces concepts méritent d'être clarifiés.

3. LES MENACES CONTRE « LES OPPOSANTS AUX RÉGIMES AUTORITAIRES PRÉSENTS EN BELGIQUE » : DES ÉVALUATIONS ET ANALYSES *AD HOC*

3.1. Trois départements d'analyse au sein de l'OCAM

23. Au sein de l'OCAM, trois départements sont responsables de la production des analyses et des évaluations. Le Département Analyse individuelle est chargé d'effectuer un suivi complet des entités inscrites (sous statut ou en pré-enquête) dans la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, Processus de Radicalisation » (BDC TER[22]), en ce compris l'évaluation de la menace émanant de ces entités[23]. Le Département Analyse ponctuelle est, pour sa part, composé des membres détachés des services d'appui. Ceux-ci sont notamment en charge des évaluations ponctuelles de la menace envers des événements et des personnes ou des intérêts belges à l'étranger ainsi que des évaluations de la menace émanant de certaines personnes ou de certains groupes. Enfin, le Département Analyse stratégique examine, par le biais de notes d'analyse approfondies, des thématiques et tendances relatives aux menaces terroristes et extrémistes pesant sur la Belgique et les intérêts belges à l'étranger.

24. En parallèle, le Département des gestionnaires de dossiers (Dos & Doc) coordonne le flux d'information en interne. L'OCAM précise : « *Il attribue les documents entrant aux différentes équipes concernées. L'expert de permanence parcourt les différents documents entrants et est chargé de désigner les membres de l'OCAM qui doivent, le cas échéant, fournir une réponse ou prendre une action en lien avec ces documents* ».[24]

25. Au-delà de ces départements, la mission d'analyse de l'OCAM s'organise sous la forme d'équipes transversales réunissant des collaborateurs de chaque département d'analyse[25].

---

20 Conseil national de sécurité, « La crise ukrainienne – Impact sur la Belgique : all threat assessment » et « Mandat de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM) », 9 mars 2022.

21 Mail de l'OCAM aux Comités permanents P et R, 30 juillet 2024.

22 La BDC TER contient des informations non classifiées sur des entités qui doivent être suivies en priorité. C'est un instrument de partage d'informations en temps réel entre les services qui y ont accès. Elle comprend 5 statuts : Foreign Terrorist Fighters (FTF), Homegrown Terrorist Fighters (HTF), Propagandistes de Haine (PH), Extrémistes Potentiellement Violents (EPV) et Personnes Condamnées pour Terrorisme (PCT).

23 OCAM, *Rapport d'activités 2023*, p. 42.

24 Réponse de l'OCAM au projet de rapport, 16 décembre 2024.

25 Entretien OCAM, 6 juin 2024.

3.2. Des notions non « opératoires »[26]

26. Interrogé par les Comités permanents P et R sur les notions de « régime autoritaire » et d'« opposant politique », l'OCAM explique travailler à partir d'hypothèses quant à l'existence, réelle ou supposée, d'une menace terroriste et/ou extrémiste[27]. Ainsi, pour l'Organe de Coordination, « *le seul critère du 'régime autoritaire' n'*[est] *pas suffisamment discriminant pour justifier à lui seul que l'OCAM se saisisse d'une mission d'analyse/d'évaluation de la menace* »[28]. De même, conformément à la définition légale du terrorisme (L.R&S), l'OCAM précise que l'auteur d'une menace ne relève pas de sa compétence parce qu'il appartient à un groupe déterminé mais bien en raison des moyens qu'il utilise et de l'objectif qu'il vise. Si des analyses et des évaluations traitent de certains régimes ou pays étrangers, l'OCAM se base d'abord sur la présomption de l'existence d'une menace et sur les informations qui lui parviennent en ce sens. Selon l'OCAM, « [c]*e n'est donc qu'incidemment qu'un régime 'autoritaire' pourrait être pris en considération* »[29].

27. De la même façon, la notion d'« opposant à un régime autoritaire » n'est pas non plus une notion opératoire pour l'OCAM. Si « *une personne ou un groupe* [peut] *être identifié comme cible (potentielle) de menace terroriste ou extrémiste justement parce qu'elle ou il affiche son opposition à la politique ou aux actions du régime en place dans un pays donné* »[30], il n'y a toutefois pas de suivi systématique d'une telle catégorie de personnes par l'OCAM.

28. Etant donné que ces catégories ne font l'objet d'aucun suivi particulier de l'OCAM, ce dernier n'a pas travaillé à leur définition ou opérationnalisation. Il n'existe dès lors pas de notes de service ou directives internes ni de critères spécifiques pour l'évaluation de menaces émanant de régimes autoritaires (voir *infra* 3.3).

3.3. Les évaluations ponctuelles

29. D'initiative ou sur demande d'un service d'appui, l'OCAM peut être amené à réaliser une évaluation de la menace envers une personne ou émanant d'une personne. Comme évoqué *supra* (3.2), le fait que l'intéressé soit considéré comme un opposant à un régime autoritaire ou comme le représentant d'un tel régime ne suffit pas à initier cette évaluation.

30. L'OCAM n'est pas en mesure de fournir de statistiques sur les demandes d'évaluation qu'il reçoit concernant des éventuelles menaces liées (aux opposants) à un régime dit autoritaire.[31] Il n'est dès lors pas possible de rendre compte du nombre de demandes d'évaluations reçues par l'OCAM sur cette thématique, ni des services dont elles proviennent. Selon l'Organe de Coordination, les demandes d'évaluation de la menace contre des opposants présents en Belgique proviennent généralement du Centre de Crise national et de la Direction centrale des opérations de police judiciaire de la Police fédérale.

31. Relevons que dans une note d'analyse sur l'état de la menace en Belgique, l'OCAM mentionnait, sur un total de 332 signalements reçus en 2023, 22 signalements de menace relevant d'un « *contexte*

---

26 Courrier du Directeur de l'OCAM Gert Vercauteren aux Comités permanents P et R, 22 avril 2024, réf. OCAM/D/474440.

27 *Idem*.

28 *Idem*.

29 *Idem*.

30 *Idem.*

31 L'OCAM dit travailler à améliorer son traitement de l'information et affirme avoir réalisé des progrès à cet égard ces dernières années, permettant notamment de produire les Aperçus trimestriels de la menace (Entretien OCAM, 6 juin 2024).

lié à l'étranger »[32]. Par ces termes, l'OCAM englobe « *l'ensemble des acteurs et des menaces liés aux conflits étrangers et/ou aux tensions politiques ayant un certain impact dans notre pays* »[33]. Par exemple, dans son Aperçu trimestriel des signalements de menace des mois d'avril à juin 2023, l'OCAM relevait cinq signalements « *liés à un contexte d'opposition politique à l'étranger* »[34]. Les Comités permanents P et R s'interrogent toutefois sur cette catégorie de menace, dont l'intitulé varie d'un document à l'autre et dans le temps : jusque fin 2023, l'OCAM parlait de menace liée à « *un contexte d'opposition politique à l'étranger ou de menace interétatique* ». Depuis 2024, ces expressions semblent avoir laissé place à la catégorie de « *contexte lié à l'étranger* ». En outre, si l'OCAM indiquait, en janvier 2024, qu'aucune entité n'était inscrite dans la BDC TER en lien avec ce phénomène, un constat différent était partagé lors de l'entretien début juin 2024 avec l'équipe d'enquête[35]. Suite à une demande de clarification des Comités, d'autres chiffres étaient encore fournis par l'OCAM, en juillet 2024[36]. Il apparait donc nécessaire et urgent de clarifier cette catégorie et sa portée. L'OCAM mentionnait à cet égard les échanges, lancés fin 2023 et toujours en cours, entre les partenaires de la Stratégie Extrémisme et Terrorisme (Stratégie T.E.R.) visant à harmoniser les qualifications et concepts utilisés par ces services dans le cadre des menaces terroristes et extrémistes (GT Terminologie)[37].

32. L'OCAM a toutefois fourni six exemples d'évaluations de la menace réalisées entre octobre 2022 et mai 2024 concernant des opposants politiques. Toutes les demandes d'évaluations ont été formulées par le Centre de Crise national.

3.4. Les analyses stratégiques

33. À travers son département Analyse stratégique, l'OCAM publie régulièrement des analyses plus approfondies sur des thématiques spécifiques ou examinant les tendances générales des menaces terroristes et extrémistes. Selon l'OCAM, ces produits visent à offrir à ses partenaires un aperçu et une meilleure compréhension d'un phénomène mais contribuent également à informer, en interne, les collaborateurs chargés de produire des évaluations de la menace[38]. Outre ces analyses thématiques, l'OCAM propose également des produits récurrents tels que les Aperçus trimestriels des signalements de menace et les analyses sur les entités inscrites dans la banque de données commune TER.

34. Le département Analyse stratégique explique devoir faire des choix dans les thématiques à traiter[39]. Les priorités du département sont définies annuellement selon les analyses déjà réalisées

---

32 OCAM, *Threat Trajectory 2023-2024*, réf. DOC OCAM/D/474035/139 : *« Sur un total de 332 signalements de menace reçus par l'OCAM en 2023, 22 signalements de menace sont liés à ce phénomène [n.d.r. : contexte lié à l'étranger]. Cela représente 6,6 % du nombre total des signalements de menace. Il est toutefois remarquable que la composante étrangère de ces signalements est souvent de nature très diverse. Par exemple, la tension entre la Turquie et le Kurdistan, mentionnée plus haut, est à l'origine de menaces, mais la montée du conflit ISR-PAL est également à l'origine d'un certain nombre de menaces, et le conflit entre l'UKR et la RUS peut également être cité comme une source de signalements de menace* » (p. 19).

33 *Ibid*., p. 19. D'autres exemples de signalements similaires concernaient le conflit israélo-palestinien, la Russie et/ou l'Ukraine ou encore des tensions entre les communautés turque et kurde (voir par exemple OCAM, *Aperçu trimestriel des signalements de menace (juillet – septembre 2023)*, octobre 2023, OCAM/464274 ; *Aperçu trimestriel des signalements de menace (octobre – novembre – décembre 2023)*, janvier 2024, OCAM/469275 ; *Aperçu trimestriel des signalements de menace (janvier – février – mars 2024)*, avril 2024).

34 OCAM, *Aperçu trimestriel des signalements de menace (avril – mai – juin 2023)*, juillet 2023, OCAM/459470.

35 OCAM, *Threat Trajectory 2023-2024*, réf. DOC OCAM/D/474035/139, p. 20.

36 Mail OCAM aux Comités permanents P et R, 30 juillet 2024.

37 *Idem*. Pour la Stratégie T.E.R., voy. OCAM, Stratégie Extrémisme et Terrorisme, octobre 2023, en ligne : https://ocam.belgium.be/la-strategie-extremisme-et-terrorisme-strategie-t-e-r/.

38 Entretien OCAM, 6 juin 2024.

39 Entretien OCAM, 6 juin 2024. Début juin 2024, ce département avait réalisé 12 analyses stratégiques. Il réalise en moyenne 40 à 50 analyses par an.

par le passé – afin d'identifier les éventuelles lacunes et d'éviter les répétitions – et les demandes de la direction de l'OCAM. Au sein du département, les analystes se spécialisent par région et thématique. Ainsi, le djihadisme, l'extrême droite, l'extrême gauche et l'*anti-establishment* font partie des phénomènes faisant l'objet d'une attention prioritaire. L'intérêt actuel de l'OCAM vis-à-vis des menaces à l'étranger est limité à certaines régions. Les moyens de l'OCAM sont en effet prioritairement dédiés au suivi des menaces en Belgique[40].

35. À l'instar des évaluations ponctuelles de la menace, les analyses stratégiques de l'OCAM sont toujours initiées à partir d'informations sur de (potentielles) menaces extrémistes et/ou terroristes en Belgique ou envers des intérêts belges à l'étranger. Comme évoqué *supra*, un « contexte d'opposition politique à l'étranger » peut avoir des répercussions en Belgique ou sur les intérêts belges à l'étranger et amener des signalements de la menace en Belgique[41]. Depuis 2020, l'OCAM a par exemple dédié plusieurs analyses aux menaces terroristes et extrémistes liées au régime iranien. En effet, la tentative d'attentat contre un rassemblement d'opposants au régime de Téhéran à Villepinte en 2018 et l'arrestation en Belgique dans ce cadre d'un couple belgo-iranien[42] ont été un catalyseur : la menace iranienne, qui s'était désormais concrétisée en Belgique, a fait l'objet d'une plus grande attention de la part de l'OCAM.[43] Les négociations entre les autorités belges et iraniennes entre 2022 et 2023 en vue de la libération du belge Olivier VANDECASTEELE ont également mis en lumière les menaces qui pèsent sur les ressortissants belges en Iran[44]. Les quatre analyses produites par l'OCAM sur cette thématique entre 2020 et 2023 se sont ainsi focalisées sur les menaces contre l'opposition iranienne et la détention de ressortissants occidentaux par le régime de Téhéran.

36. En 2023, l'OCAM a par exemple encore analysé l'impact des élections en Turquie sur la diaspora turque présente en Belgique, en particulier les risques de polarisation et de tensions entre communautés. Plus récemment, des analyses et évaluations de la menace ont été dédiées au conflit israélo-palestinien. Suite à la mission dont l'a assigné le Conseil national de sécurité sur la menace venant de Russie, l'OCAM s'est en outre intéressé en 2022 aux potentielles menaces de cyberattaques, de propagande et de désinformation liées à l'invasion russe en Ukraine[45].

3.5. Coopération (inter)nationale

37. L'Organe de Coordination n'est partie prenante à aucun protocole d'accord ou plateforme de concertation avec d'autres administrations et partenaires belges visant la définition, l'analyse ou l'échange d'informations sur les régimes dits autoritaires. Selon l'OCAM, les services d'appui ne disposent que de peu d'informations en lien avec cette thématique[46].

38. Interrogé sur une éventuelle coordination avec le Service Public Fédéral (SPF) Affaires étrangères en matière de « politique diplomatique », l'OCAM rappelle le statut de service d'appui du SPF[47]. À ce titre, le SPF Affaires Étrangères a la possibilité de demander des évaluations de la menace à l'OCAM. Il est également destinataire des évaluations de la menace lorsque l'OCAM l'estime nécessaire. Il n'y

---

40 Entretien OCAM, 6 juin 2024.

41 Voir par exemple OCAM, Rapport d'activité 2023, p. 9 ('*Tensions géopolitiques comme déclencheur*').

42 Stroobants J-P., « L'attentat manqué de Villepinte en 2018 a été 'conçu par l'Iran', conclut une enquête belge », *Le Monde*, 10 octobre 2020.

43 Entretien OCAM, 6 juin 2024.

44 Stroobants J-P., « Libération d'Olivier Vandecasteele : l'humanitaire belge a été échangé contre un Iranien condamné pour terrorisme », *Le Monde*, 26 mai 2023.

45 Entretien OCAM, 6 juin 2024.

46 *Idem*.

47 Courrier du Directeur de l'OCAM Gert Vercauteren aux Comités permanents P et R, 22 avril 2024, réf. OCAM/D/474440.

a par contre pas de concertation structurelle entre les deux services sur les régimes à catégoriser comme autoritaires.

39. Au niveau international, il n'existe pas de structures permanentes dédiées à cette thématique. Celle-ci peut par contre faire l'objet de discussions et d'échanges ponctuels avec les partenaires étrangers de l'OCAM.

40. L'OCAM explique par ailleurs partager ses analyses, parfois expressément traduites en anglais, avec ses partenaires étrangers au sein du Groupe de Madrid[48]. Il ne reçoit toutefois que très rarement de réaction écrite de ses partenaires.

[48] Le Groupe de Madrid est un réseau informel européen de centres de coordination aux compétences similaires à celles de l'OCAM. Voy. par exemple : OCAM, « Une conférence belge réunit des partenaires internationaux dans la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme », 30 avril 2024, en ligne : https://ocam.belgium.be/une-conference-belge-reunit-des-partenaires-internationaux-dans-la-lutte-contre-lextremisme-et-le-terrorisme/. L'OCAM précise que ces échanges ne comprennent aucune information opérationnelle.

CONCLUSIONS

41. Le cadre légal existant permet à l'OCAM, à partir d'informations et renseignements sur une potentielle menace, de s'intéresser à des États dits autoritaires ainsi qu'à des opposants politiques. Le mandat « *all-threat assessment* », reçu du Conseil national de sécurité, vis-à-vis de la menace « étatique » émanant de Russie reste par contre plus trouble et mérite d'être clarifié et, le cas échéant, inscrit dans la loi.

42. Les notions de régime autoritaire ou d'opposant à ces régimes ne sont toutefois pas des notions sur lesquelles se base l'Organe de Coordination pour initier des analyses ou évaluations de la menace. Les analyses et évaluations réalisées par l'OCAM se fondent sur des informations relatives à une menace potentielle en Belgique ou envers des intérêts belges à l'étranger. L'OCAM n'estime donc pas nécessaire de mieux définir ces notions ou d'établir des critères spécifiques d'analyse et d'évaluation de la menace émanant de tels régimes ou à l'égard des opposants à ces régimes.

43. Réalisées d'initiative ou à la demande, respectivement, des services d'appui et des autorités, les évaluations et analyses de l'OCAM peuvent donc avoir trait à la thématique de la présente enquête pour autant que des informations laissent présumer l'existence d'une menace terroriste et/ou extrémiste.

POINT D'ATTENTION

Si l'OCAM est effectivement compétent pour examiner les menaces des régimes autoritaires vis-à-vis de leurs opposants présents en Belgique ou des intérêts belges à l'étranger, la présente enquête a mis en lumière le flou qui demeure autour de la mission « *all-threat assessment* » donnée à l'OCAM par le CNS vis-à-vis d'une « *menace étatique* » (dans le cas présent émanant de la Russie). Les Comités permanents P et R attirent dès lors l'attention du Conseil national de sécurité et du législateur sur ce point.

RECOMMANDATIONS

1. *Définir les notions de « régime autoritaire » et d'« opposant » et clarifier la catégorie de « contexte lié à l'étranger »*

Si aucun dysfonctionnement pouvant être lié au fait que l'OCAM n'a pas défini les notions de « régime autoritaire » ou d' « opposant » à ces régimes n'a pu être constaté au cours de l'enquête, les Comités P et R encouragent toutefois une concertation entre les partenaires belges – par exemple, dans le cadre de la Stratégie T.E.R. – en vue de définir plus précisément, voire d'opérationnaliser, ces notions, ceci en vue d'une communication efficace entre les services.

L'usage de différentes expressions concernant les menaces liées à un contexte étranger (« *contexte lié à l'étranger* », « *contexte d'opposition politique à l'étranger* », « *menace interétatique* ») et les confusions dans les réponses de l'OCAM sur les entités inscrites en BDC TER sèment le trouble quant à la portée de cette catégorie et aux compétences de l'Organe de Coordination en la matière. Les Comités permanents P et R recommandent dès lors à l'OCAM de clarifier cette catégorie d'analyse.

2. *Travailler à des possibilités statistiques concernant les menaces liées à des « opposants »*

L'OCAM n'était pas en mesure de fournir de statistiques sur les demandes d'évaluation qu'il reçoit concernant les menaces liées (aux opposants) à un régime dit autoritaire. Les Comités permanents P et R encouragent l'OCAM à poursuivre ses efforts de traitement des informations entrantes et sortantes en vue de pouvoir produire des statistiques plus précises concernant, entre autres, les demandes d'évaluation qu'il reçoit.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BDC TER : Banque de données commune Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation

CCRS :Comité de Coordination du Renseignement et de la Sécurité

CNS : Conseil National de Sécurité

DG EPI : Direction Générale des Établissements Pénitentiaires

GT : Groupe de Travail

L.R&S : Loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité

NCCN : Centre de Crise national

OCAM : Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace

OE : Office des étrangers

SGRS :Service Général du Renseignement et de la Sécurité

SPF : Service Public Fédéral

VSSE :Veiligheid van de Staat – Sûreté de l'État