



**COMITE PERMANENT DE CONTROLE DES SERVICES DE  
RENSEIGNEMENT ET DE SECURITE**

---

**Numéro de notice 2021.287**

**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**

**Version définitive – 22.03.2022**



## TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction.....	5
I.1. Objet.....	5
I.2. Enquêtes connexes .....	5
I.3. Méthodologie.....	5
I.4. Enquêtes de contrôle antérieures.....	6
II. Les Frères musulmans : mise en contexte.....	6
II.1. Histoire : genèse et internationalisation du mouvement .....	6
II.2. Que recouvre la notion “Frères musulmans” aujourd’hui ? .....	7
II.2.1. A la recherche d’une définition par la VSSE.....	7
II.2.2. A la recherche d’une définition par les autres partenaires de la chaîne pénale .....	9
II.2.3. Conclusion préliminaire : une notion difficile à définir.....	10
II.3. Ampleur du phénomène en Belgique ?.....	10
II.4. Une mouvance considérée comme une menace à l’étranger ?.....	11
III. Constatations de l’enquête .....	14
III.1. La mouvance fait-elle l’objet d’un suivi par les services de renseignement? .....	14
III.1.1. VSSE .....	14
III.1.2. SGRS .....	15
III.1.3. Conclusion intermédiaire.....	16
III.2. La mouvance est-elle identifiée comme une menace pour la Belgique ?.....	17
III.2.1. VSSE .....	17
III.2.2. SGRS .....	17
III.2.3. Conclusion intermédiaire.....	18
III.2.4. L’OCAM .....	19
III.3. Quelle stratégie poursuivent les services de renseignement pour endiguer la menace ? .....	20
III.3.1. VSSE .....	20
III.3.2. SGRS .....	21
III.4. Collaboration entre services de renseignement .....	21
III.4.1. Au niveau national .....	21
III.4.2. Au niveau international .....	22
IV. Conclusion .....	23
V. Recommandations.....	24
V.1. Concertation ministérielle.....	24
V.2. Analyse des moyens pour un renfort éventuel (SGRS) .....	24
V.3. Sensibilisation du grand public (VSSE) .....	25
V.4. Sensibilisation des officiers de sécurité de la Défense (SGRS).....	25
V.5. Nécessité de vérification préalable de l’intégrité, de loyauté et de la discrétion (ministre de la Justice et ministre de la Défense) .....	25



## I. Introduction

### I.1. Objet

Cette enquête de contrôle a été ouverte à la demande de la Commission de suivi le 19 juillet 2021.<sup>1</sup> Elle vise à déterminer, d'une part, si la mouvance des Frères musulmans fait l'objet d'un suivi par la Sûreté de l'Etat (VSSE) et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), et d'autre part, si elle est constitutive, selon ceux-ci, d'une menace en Belgique.<sup>2</sup>

### I.2. Enquêtes connexes

Cette enquête fait suite à l'enquête de contrôle réalisée par le Comité permanent R sur la manière dont la VSSE a assuré le suivi de la commissaire de gouvernement de l'époque, Ihsane HAOUACH. Pour rappel, cette enquête, dont le rapport final a été approuvé par la Commission de suivi le 6 octobre 2021<sup>3</sup>, s'intéressait à la nature du suivi réalisé par la VSSE concernant cette personne présumée entretenir (délibérément ou à son insu) des liens avec la mouvance des Frères musulmans. Une troisième enquête portant sur la manière dont les services de renseignement s'intéressent aux activités des mouvements à obédience religieuse ayant des visées politiques (autres mouvements salafistes politiques, Opus Dei, mouvement Civitas, etc.) est envisagée.

### I.3. Méthodologie

Une liste de questions a été adressée le 20 août 2021 à la VSSE et au SGRS pour récolter les informations. Après avoir reçu une réponse initiale des services, plusieurs compléments d'informations ont été demandés par le Comité permanent R. Le 6 septembre 2021, des informations ont également été récoltées par écrit auprès de l'OCAM. Par ailleurs, une recherche (non exhaustive) d'informations a été réalisée par le Comité dans la base de données de la VSSE afin d'évaluer la position d'information de cette dernière. Enfin, un contact a été établi par écrit le 8 septembre 2021 avec la Police fédérale afin de pouvoir réceptionner une note contextuelle réalisée par celle-ci sur la mouvance des Frères musulmans.

Le 26 octobre 2021, une version intermédiaire du rapport d'enquête a été transmise aux deux services de renseignement pour réaction. Les commentaires de la VSSE ont été réceptionnés le 10 novembre 2021 et ceux du SGRS le 16 novembre 2021. Les remarques jugées nécessaires et utiles ont été intégrées dans la version finale du rapport.

---

<sup>1</sup> Courrier du 19 juillet 2021 de la Présidente de la Chambre, E. TILLIEUX, au Président du Comité permanent R.

<sup>2</sup> Cette question a été discutée dans la presse au début du mois de janvier 2022. Il a, en effet, été rendu public que l'imam Toujani, imam de la mosquée Al Khalil à Molenbeek-Saint-Jean, s'était vu retirer son permis de séjour en octobre 2021 sur décision du secrétaire d'Etat à l'asile et la migration en raison « de signes d'un grave danger pour la sécurité nationale ». Dans le cadre de la couverture médiatique de cette affaire mettant en évidence des liens potentiels entre l'individu et la mouvance frériste, la presse a fait état d'une note de la VSSE dans laquelle celle-ci concluait que les Frères musulmans créent un « climat de ségrégation et de polarisation pouvant constituer un terrain fertile pour la radicalisation (violente) ». Voy. BRINCKMAN B., *de Standaard*, « Imam die ooit opriep om 'joden te verbranden' moet land verlaten, 14 janvier 2022.

<sup>3</sup> Enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté de l'Etat a assuré le suivi de la commissaire du gouvernement Ihsane HAOUACH, rapport final, 16 septembre 2021, numéro de notice 2021.285.

Afin d'aboutir à une version déclassifiée de rapport, le Comité s'est entretenu avec la VSSE le 10 janvier 2022 et avec le SGRS le 13 janvier 2022.<sup>4</sup>

#### I.4. Enquêtes de contrôle antérieures

Deux enquêtes de contrôle ayant trait à la problématique étudiée ont déjà été réalisées par le Comité permanent R :

- En 2001, le Comité a mené une enquête de contrôle visant à examiner la manière dont les services de renseignement recueillaient et analysaient des informations relatives au terrorisme et à l'islamisme radical, et la manière dont ils informaient les autorités civiles et judiciaires de ce phénomène.<sup>5</sup> Cette enquête s'était notamment intéressée à la présence des Frères musulmans en Belgique, et au suivi qui en était fait par la VSSE.
- En 2007, le Comité a mené une enquête de suivi visant à déterminer si les recommandations formulées dans le cadre du suivi de l'islamisme radical par les services de renseignement avaient été suivies.<sup>6</sup>

## II. Les Frères musulmans : mise en contexte

A travers cette section, le Comité souhaite présenter les éléments de contexte utiles à la compréhension des résultats de l'enquête.<sup>7</sup> Il ne s'agit, en aucun cas, de réaliser une étude en tant que telle de la mouvance frériste.

Les éléments de contexte présentés dans cette section s'appuient principalement sur les informations fournies par les services de renseignement (en particulier la VSSE) et les services de police belges.

6

### II.1. Histoire : genèse et internationalisation du mouvement

La confrérie des Frères musulmans (en abrégé 'les Frères musulmans') trouve son origine en Egypte où elle fût fondée, en 1928, par Hassan AL-BANNA. L'organisation poursuit à sa genèse deux objectifs : libérer l'Egypte de la domination britannique et réinstaurer les valeurs de l'Islam au sein de la société égyptienne. Le mouvement se structure et s'étend rapidement pour atteindre, moins de 20 ans après sa création, un demi-million de membres rien qu'en Egypte.<sup>8</sup> Il y est interdit en 1948 après une série d'affrontements entre une fraction du mouvement et le pouvoir en place. Par la suite, la relation entre les Frères musulmans et le

---

<sup>4</sup> A la suite de la réunion, le SGRS a rappelé ses remarques au Comité par écrit.

<sup>5</sup> Comité permanent R, *Rapport d'activités 2001*, pp. 82- 131.

<sup>6</sup> Il s'agissait du suivi des recommandations issues de l'enquête susmentionnée (réalisée en 2001) mais également de l'enquête sur la manière dont les services de renseignement ont collaboré dans le suivi d'une personne suspectée de soutenir des activités terroristes en Belgique (*Rapport d'activités 2004*, pp. 80-102) ; de l'enquête sur le rôle des services de renseignement et de sécurité concernant une fondation belge ayant des liens éventuels avec une organisation placée sur la liste des organisations terroristes par l'Union européenne et les Etats-Unis (*Rapport d'activités 2004*, pp. 36-42) ; de l'enquête commune des Comités permanents P et R relative à la coordination entre les différents services de renseignement et de police dans la lutte contre le terrorisme (*Rapport d'activités 2005*, pp. 52-53).

<sup>7</sup> Le Comité n'a pas pour ambition de dresser une description détaillée de la mouvance des Frères musulmans. Cela ne constitue pas l'objet de la recherche et ne relève pas des compétences du Comité.

<sup>8</sup> X., *Libération*, « Décryptage : Frères musulmans : les faits derrière les fables », 14 avril 2017, consultable en ligne : [https://www.liberation.fr/france/2017/04/14/freres-musulmans-les-faits-derriere-les-fables\\_1562937/](https://www.liberation.fr/france/2017/04/14/freres-musulmans-les-faits-derriere-les-fables_1562937/)

pouvoir égyptien continuera à être rythmée par des moments de répression et de détente successifs.<sup>9</sup>

Très rapidement après sa fondation, le mouvement s'internationalise avec la création de diverses cellules dans plusieurs pays du Moyen-Orient. Sa propagation internationale s'intensifiera encore, notamment dans les pays du Golfe mais aussi en Europe, par l'exil de plusieurs leaders politiques fuyant les répressions dont ils sont victimes dans leurs pays d'origine. Le déploiement du mouvement en Europe s'accélèrera encore avec l'arrivée sur le continent d'étudiants fréristes dans le cadre d'échanges interuniversitaires.<sup>10</sup>

*Synthèse passage classifié (secret) :*

Les Frères musulmans sont présents en Belgique depuis les années 1960. Ils se sont investis progressivement dans des activités sociales, religieuses et de jeunesse.

## II.2. Que recouvre le terme "Frères musulmans" aujourd'hui ?

Pour appréhender correctement la suite de l'enquête, il est nécessaire de souligner ce que les services de renseignement (ainsi qu'éventuellement d'autres partenaires de la chaîne pénale) entendent par le terme 'Frères musulmans', et de vérifier si une acception commune s'en dégage.

### II.2.1. A la recherche d'une définition par la VSSE

La VSSE souligne que le terme de confrérie des Frères musulmans peut renvoyer à plusieurs choses. « *In de meest strikte betekenis verwijst het naar de Egyptische organisatie die werd opgericht door AL-BANNA en naar de nationale afdelingen van deze organisatie die in de loop van de vorige eeuw in verschillende landen zijn ontstaan. Doorheen de jaren is echter ook een internationaal netwerk of internationale structuur ontstaan, doordat de lokale vertakkingen en organisaties die gelieerd zijn aan de Moslimbroederschap, zijn gaan samenwerken en zich hebben gegroepeerd binnen overkoepelende, transnationale structuren. Dit netwerk wordt doorgaans omschreven als de internationale of globale Moslimbroederschap. Tenslotte wordt de term Moslimbroederschap ook dikwijls gebruikt om organisaties of personen aan te duiden die geen deel uitmaken van deze internationale structuur of dit netwerk, maar die wel sterk zijn beïnvloed door de ideologie en de werkwijze van de Moslimbroeders. In die zin is het Moslimbroederschap dus ook een ideologische beweging met het gedachtegoed van AL BANNA als leidraad* ». <sup>11</sup>

<sup>9</sup> X., *Le Monde*, « Qui sont les Frères musulmans », 20 août 2013, consultable en ligne : [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/08/20/qui-sont-les-freres-musulmans\\_3463229\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/08/20/qui-sont-les-freres-musulmans_3463229_3212.html)

<sup>10</sup> Moyen-Orient, *Les Frères musulmans, une organisation à l'épreuve du pouvoir*, n°52, octobre-décembre 2021, pp. 18-23 ; note contextuelle de la Police judiciaire fédérale (Direction de la lutte contre la criminalité grave et organisée, Division centrale Terrorisme) sur la mouvance des Frères musulmans, 26 janvier 2021, Référence DJSOC/Terro : K20203399, p. 19.

<sup>11</sup> 'Dans son acception la plus stricte, ce terme renvoie à l'organisation égyptienne qui a été érigée par AL BANNA ainsi qu'aux branches nationales de cette organisation qui ont été créées dans le courant du siècle dernier dans différents pays. Au fil du temps, un réseau international ou structure internationale s'est également constitué suite au fait que les ramifications locales et organisations liées aux Frères musulmans ont commencé à coopérer et à se regrouper au sein d'organisations faitières transnationales. Ce réseau est décrit comme la confrérie internationale ou globale des Frères musulmans. Le terme confrérie des Frères musulmans est également souvent utilisé pour désigner des organisations ou personnes qui ne font

Dans un rapport public de 2018, la VSSE définit plus précisément le mouvement qu'elle présente comme « *un mouvement à la fois politico-social et religieux, basé sur une idéologie identitaire islamique. Son objectif est la mise en place d'un Etat islamique par des moyens non-violents. Toutefois, certaines de ces branches ont évolué vers le radicalisme et la violence* ». <sup>12</sup> La VSSE ajoute que, selon la vision frériste, « *seul un appareil d'Etat réellement islamique peut imposer la charia et islamiser la société. La prise du pouvoir politique est dès lors nécessaire en vue de l'islamisation de la société. Dans cette démarche politique, tous les moyens et leviers à disposition sont utilisés, tels que l'engagement politique ou social, l'entrisme dans des structures publiques* ». <sup>13</sup>

Le rapport d'activités 2020 de la VSSE – qui accorde une double page à la mouvance frériste – vient encore préciser cette définition. La VSSE y explique que les Frères musulmans partagent la vision d'un islam en tant que système universel et global, supérieur à tous les autres systèmes de croyances et politiques. Cette vision est à l'origine de l'activisme social et politique de la mouvance frériste ainsi que son prosélytisme (par le biais notamment de la prédication et de l'enseignement). « *Les Frères musulmans se considèrent comme une avant-garde élitaires appelée à rassembler et diriger différentes communautés musulmanes. Ils visent à occuper des positions sociales influentes afin de pouvoir changer la société occidentale « de l'intérieur » et tentent également d'influencer la politique gouvernementale par différents moyens. Les Frères musulmans estiment que les valeurs et le mode de vie occidentaux et islamiques sont fondamentalement incompatibles. Selon eux, l'Occident est hostile à l'islam et n'est pas enclin à accepter la charia. Ils optent dès lors pour une approche pragmatique et progressive. Ils tentent de cultiver une image modérée, en dissimulant leurs intentions et convictions véritables* ». <sup>14</sup> « *Le discours, les convictions et la vision adoptés en interne à plus long terme sont contraires au bon fonctionnement de l'ordre constitutionnel et de la démocratie* ». <sup>15</sup>

Concernant sa structure, la VSSE précise, dans une note interne, que « *in zowat alle landen waar de Moslimbroeders aanwezig zijn kan een onderscheid worden gemaakt tussen de 'publieke' organisaties van de Moslimbroeders en een meer geheime 'ondergrondse' structuur die is gebaseerd op de werking van de Egyptische moederorganisatie. België is op dat vlak geen uitzondering. Deze 'dubbele' of 'parallele' structuur laat de nationale afdelingen toe om de facto deel uit te maken van een bredere internationale structuur of netwerk, maar tegelijkertijd ook om (publiek) enige afstand te bewaren tegenover de Moslimbroeders. Het houdt ook in dat, ook al zou de 'officiële' structuur van de Moslimbroeders om één of andere reden in problemen komen of verdwijnen, ze nog steeds kunnen terugvallen op een 'ondergrondse' structuur* ». <sup>16</sup>

---

pas partie de ce réseau ou structure international(e), mais qui sont fortement influencées par l'idéologie et l'approche des Frères musulmans. En ce sens, la confrérie des Frères musulmans constitue également un mouvement idéologique avec la philosophie de AL BANNA comme principe directeur'. (traduction libre).

<sup>12</sup> VSSE, *Le salafisme en Belgique : mécanismes et réalité*, p. 10, ([https://vsse.be/sites/default/files/2018-01\\_brochure\\_salafisme\\_fr.pdf](https://vsse.be/sites/default/files/2018-01_brochure_salafisme_fr.pdf)).

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>14</sup> VSSE, *Rapport annuel 2020*, p. 12.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>16</sup> 'Dans l'ensemble des pays où les Frères musulmans sont présents, une distinction peut être faite entre les organisations 'publiques' des Frères musulmans et une structure plus 'souterraine' basée sur le fonctionnement de l'organisation-mère égyptienne. La Belgique ne constitue pas une exception sur ce point. Cette structure 'double' ou 'parallèle' permet aux branches nationales de faire de facto partie d'un réseau ou structure international(e) plus large, mais également de garder une certaine distance

## II.2.2. A la recherche d'une définition par les autres partenaires de la chaîne pénale

Le Comité permanent R ne dispose pas de définitions terminologiques produites par le SGRS ou l'OCAM. Il a néanmoins reçu une note contextuelle sur la mouvance frériste élaborée par la Police fédérale dans laquelle ladite mouvance est définie comme un groupement nébuleux et international composé de plusieurs réalités (partis politiques, organisation armée, associations) mais aussi comme un réseau de pensées et d'influences doctrinales au travers d'acteurs autonomes.<sup>17</sup> Une des idées dominantes du mouvement est que l'islam a une « dimension totalisante », et doit dès lors régir toutes les dimensions de la vie humaine sur le plan social, politique, éducatif, économique, commercial, ...<sup>18</sup> « *Loin d'être monolithique, il existe des tendances plus conservatrices et extrémistes et d'autres plus libérales. Il n'est dès lors pas étonnant que des membres liés à la mouvance des FM puissent tenir des discours plus pacifiques, ouverts et progressistes, tandis que d'autres feront l'objet de polémiques suite à des propos considérés comme intégristes, antisémites, homophobes et misogynes* ». <sup>19</sup>

Un panel d'experts invités à s'exprimer sur cette mouvance dans le cadre de la commission d'enquête parlementaire sur les attentats du 22 mars 2016 précise, dans le même sens, qu'il n'y a pas lieu de considérer cette mouvance comme une « réalité homogène et monolithique » dès lors qu'elle ne dispose pas d'une structuration officielle et qu'elle abrite de nombreux sous-courants et sous-idéologies hétérogènes.<sup>20</sup> Les membres de cette mouvance partagent néanmoins en commun le souhait d'un Islam dominant tous les pans de la vie humaine (politique, société, individu)<sup>21</sup> et conservateur. Il y aurait un usage récurrent du double discours où ce qui est dit publiquement – lors de prêches ou de conférences – serait un discours lissé servant de façade à des propos tenus en « privé » qui le sont nettement moins.<sup>22</sup>

Le ministre de la Justice souligne, le 10 mai 2021, également l'usage du double discours et de structures parallèles secrètes en réponse à une question au Sénat relative à l'influence exercée par les Frères musulmans en Belgique : « *Les Frères musulmans tentent de se positionner comme les représentants officiels de tous les musulmans et agissent souvent par le biais d'organisations de couverture sans rendre publique leur affiliation idéologique. En outre, le discours tenu à l'égard de tiers est souvent modéré, il peut être plus radical dans des cercles fermés* ». <sup>23</sup>

---

(publiquement) vis-à-vis des Frères musulmans. Cela signifie également que, si la structure 'officielle' des Frères musulmans devait, pour une raison ou une autre, rencontrer des difficultés ou disparaître, ils peuvent encore retomber sur une structure 'souterraine'.' (Traduction libre).

<sup>17</sup> Note contextuelle de la Police judiciaire fédérale (Direction de la lutte contre la criminalité grave et organisée, Division centrale Terrorisme) sur la mouvance des Frères musulmans, 26 janvier 2021, Référence DJSOC/Terro : K20203399, p. 6.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Quatrième rapport d'enquête intermédiaire sur le volet « radicalisme » réalisé dans le cadre de la Commission d'enquête parlementaire chargé d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste, 23 octobre 2017, DOC 54 1752/009, §39.

<sup>21</sup> Les avis des experts entendus dans la cadre de la commission d'enquête parlementaire divergeaient sur les liens possibles entre l'idéologie de cette mouvance, son projet et son radicalisme violent ainsi que sur la situation du mouvement à l'époque en Belgique (en termes de présence et d'influence potentielle).

<sup>22</sup> Quatrième rapport d'enquête intermédiaire sur le volet « radicalisme », *o.c.*, §44.

<sup>23</sup> Réponse du vice-premier ministre et ministre de la Justice et de la Mer du Nord datée du 10 mai 2021 à la question écrite n° 7 – 1140 du sénateur Tom ONGENA du 5 mars 2021.

### II.2.3. Conclusion préliminaire : un terme difficile à définir

En conclusion, force est de constater que le terme « Frères musulmans » est difficile à définir et qu'il n'existe pas de définition précise et communément acceptée par les partenaires de la chaîne pénale au sens large. Il s'agit d'une entité aux contours flous, disposant d'antennes jouissant d'une autonomie importante dans de nombreux pays et prenant la forme de différentes organisations opérant de manière discrète voire secrète dans divers pans de la société, et avec des objectifs à long terme incompatibles avec l'ordre démocratique.

### II.3. Ampleur du phénomène en Belgique ?

La difficulté à circonscrire cette mouvance rend son étude, et en particulier l'analyse de sa présence et de son pouvoir d'influence en Belgique, complexe. Il est également extrêmement difficile de déterminer l'appartenance d'une personne à ce groupement puisque ce mouvement ne dispose pas en tant que tel de structures précises et ne distribue pas de carte de membre.<sup>24</sup> Par conséquent, l'évaluation de la menace en découlant pour la Belgique constitue un exercice ardu (voir *infra*).

La VSSE a néanmoins procédé à une estimation de la présence du mouvement en Belgique en ce que « *les 'Frères musulmans internationaux' sont représentés par une organisation, la Ligue des Musulmans de Belgique (LMB), qui compterait seulement une cinquantaine de membres et une centaine de partisans ou sympathisants. Notre pays abrite également le siège de Council of European Muslims (CEM ; l'ancien FIOE [Federation of Islamic Organizations in Europe]), une organisation faîtière européenne qui défend les intérêts des Frères musulmans auprès des institutions européennes* ». <sup>25</sup>

Sur la base de ces chiffres, le ministre de la Justice a qualifié la présence du mouvement en Belgique comme « relativement modeste ». <sup>26</sup> Néanmoins, le ministre et la VSSE précisent que les Frères musulmans paraissent être 'plus influents et plus importants que ce à quoi l'on pourrait s'attendre au vu de leur nombre limité de membres' en raison de leur activisme social et politique intense, leur approche et le profil de leurs membres. <sup>27</sup> La VSSE indique que « *depuis quelques années, les Frères musulmans organisent, principalement dans la capitale, un large éventail d'activités gratuites. Ils lancent notamment de nouvelles initiatives dans le domaine de l'enseignement et de la formation (des écoles primaires et secondaires), mettent en place des sections spécifiques pour les jeunes et étudiants, ils ont leur propre mouvement scout ainsi que d'autres activités destinées aux enfants. On retrouve aussi les Frères musulmans, souvent bardés de diplômes, dans de nombreuses asbl, et autres organisations, dans tous les domaines de la société* ». <sup>28</sup> Le Ministre de la Justice ajoute qu'« *une forte influence des Frères musulmans a également été observée dans quelques grandes mosquées* ». <sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Le Comité avait déjà pu relever cette difficulté dans son rapport d'activités 2001 (cfr. Comité permanent R, *Rapport d'activités 2001*, p.103.)

<sup>25</sup> VSSE, *Rapport annuel 2020*, p. 13.

<sup>26</sup> Réponse du vice-premier ministre et ministre de la Justice et de la Mer du Nord datée du 10 mai 2021 à la question écrite n° 7 – 1140 du sénateur Tom ONGENA du 5 mars 2021.

<sup>27</sup> *Ibid.* ; VSSE, *Rapport annuel 2020*, p. 13.

<sup>28</sup> VSSE, *Rapport annuel 2020*, p. 13.

<sup>29</sup> Réponse du vice-premier ministre et ministre de la Justice et de la Mer du Nord datée du 10 mai 2021 à la question écrite n° 7 – 1140 du sénateur Tom ONGENA du 5 mars 2021.

## II.4. Une mouvance considérée comme une menace à l'étranger ?

S'agissant d'une mouvance internationale avec de nombreuses antennes nationales qui entretiennent entre elles des liens (malgré l'importante autonomie dont elles disposent), il est utile de s'intéresser à la manière dont les Etats étrangers se positionnent face à celle-ci.

Force est de constater que le positionnement des Etats varie fortement. Dans certains pays, des partis politiques se réclamant de la mouvance frériste sont au gouvernement ou dans l'opposition parlementaire (p. ex. en Turquie, au Maroc, en Algérie et en Lybie). Dans d'autres pays, ladite mouvance est criminalisée. En Egypte, en Russie, en Arabie Saoudite, aux Emirats Arabes unis et au Bahreïn, elle est considérée officiellement comme une organisation terroriste.<sup>30</sup> Par l'adoption de sa nouvelle loi antiterroriste le 8 juillet 2021, l'Autriche est le premier pays européen à interdire les Frères musulmans au titre d'organisation liée à la « criminalité à motivation religieuse ». La position autrichienne a donné lieu à des questions parlementaires notamment au sein du Parlement flamand<sup>31</sup> et du Parlement européen.<sup>32</sup>

Sans que le mouvement soit interdit dans d'autres pays européens, il retient néanmoins l'attention. C'est notamment le cas aux Pays-Bas, en France et en Allemagne où les assemblées parlementaires se sont intéressées en 2019-2020 à cette mouvance.<sup>33</sup>

Aux Pays-Bas, à l'initiative du Parlement, une enquête a ainsi été réalisée en 2019-2020 sur l'influence qu'exercent certains pays étrangers dans le sillage des Frères musulmans notamment pour infléchir leur démocratie.<sup>34</sup> Les résultats de cette étude confirment l'exercice – sous diverses formes<sup>35</sup> – d'une influence par plusieurs mouvances, dont celle des Frères musulmans, au sein du pays. Cette enquête renvoie à plusieurs études réalisées par le

---

<sup>30</sup> La participation des Frères musulmans aux révolutions arabes a augmenté la méfiance des régimes autoritaires à leur égard. L'Arabie Saoudite qualifiera en 2014 les Frères musulmans d'organisation terroriste et sera suivie dans sa démarche par le Bahreïn et les Emirats Arabes unis.

<sup>31</sup> Le Ministre-Président flamand est interpellé par un député souhaitant connaître la position du gouvernement flamand sur la décision autrichienne et la nécessité d'adopter une législation similaire en Belgique. Le Ministre-Président répondra que cette question relève de la compétence de l'Etat fédéral (Vraag om uitleg over het verbieden van de Moslimbroederschap aan Minister-President Jan Jambon, 4259 (2020-2021), Johan Deckmyn, 14 septembre 2021).

<sup>32</sup> Le Conseil de l'UE est interpellé par un député souhaitant savoir si volonté il y a au sein du Conseil d'intégrer cette organisation sur la liste figurant dans la position commune 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 *relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO L 344 du 28.12.2001, p. 93)*. Le Conseil répondra le 20 septembre 2021 que la liste fait objet d'un réexamen à intervalles réguliers, au moins une fois tous les six mois. (Question avec demande de réponse écrite E-003684/2021 au Conseil, Jean-Paul Garraud (ID), *La confrérie des Frères musulmans officiellement classée comme organisation terroriste*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-003684\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-003684_FR.html)).

<sup>33</sup> Il est fort probable que la problématique ait été discutée au sein des structures de l'Etat d'autres pays de l'UE. Cette recherche s'est cependant cantonnée aux pays voisins.

<sup>34</sup> Tweede Kamer der Staten-generaal, *(On)zichtbare invloed, verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen*, Den Haag, 25 juin 2020, consultable en ligne : <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z12034&did=2020D25817>

<sup>35</sup> Telles que l'établissement, la gouvernance et le soutien financier apportés à des mosquées, et structures connexes, notamment des écoles coraniques informelles ; la formation, l'envoi et la rémunération d'imams et de prédicateurs ; la publication et la distribution de littérature, de méthodes d'enseignement et de matériels de recrutement ; l'exercice d'une influence directe sur les communautés musulmanes par le biais des médias (sociaux).

service de renseignement néerlandais *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten* (AIVD) sur les Frères musulmans aux Pays-Bas. **L'AIVD concluait en 2011 que les Frères musulmans ne représentaient pas de menace directe pour l'ordre démocratique ou la sécurité nationale néerlandaise mais que leurs activités pouvaient représenter à long terme un risque dès lors que les Frères musulmans sont anti-démocrates et opposés au processus d'intégration.**<sup>36</sup> Dans le cadre d'une enquête sur l'émergence d'un 'néoradicalisme islamiste' aux Pays-Bas, l'AIVD indiquait par ailleurs : « *zij pogen de maatschappij te herislamiseren, volgens de ultraorthodoxe leer. Om dit te bereiken proberen ze een maatschappelijk middenveld te creëren, dat uiteindelijk een massabeweging op gang zal brengen die de samenleving radicaal verandert. Met deze inzet nemen de Moslimbroeders actief deel aan de samenleving en wijzen ze politieke betrokkenheid niet af. Dit laatste, de bereidheid tot politieke participatie, is het meest essentiële verschil met andere ultraorthodoxe missiebewegingen* »<sup>37</sup>.

La présence du mouvement en France et la menace qu'il représente ont également été étudiées dans le cadre d'une commission d'enquête du Sénat français lancée en novembre 2019 sur « *les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre* ». <sup>38</sup> Dans le rapport, publié en juillet 2020, on peut lire que le mouvement frériste compte en France environ 50 000 personnes, et qu'on dénombre 147 lieux de cultes et 18 écoles rattachés au mouvement. <sup>39</sup> Dans ses conclusions, le rapport énonce 44 propositions afin de lutter contre le phénomène dit de « radicalisation islamiste » et notamment contre l'entrisme des Frères musulmans. Une dizaine de recommandations visent à accroître la connaissance et le suivi des services de renseignement français quant à ce phénomène. Le constat est en effet posé que « *l'investissement des services de renseignement dans le suivi des mouvances religieuses radicales et des phénomènes de repli communautaire ne s'était pas traduit, à ce jour, par la diffusion d'une information consolidée de nature à doter les autorités publiques d'une vision globale et unifiée des dynamiques à l'œuvre sur le territoire national.* » Et d'ajouter « *qu'aucune consolidation des renseignements collectés ni aucune cartographie, au niveau national, des phénomènes observés n'avait à ce jour été réalisée* ». Les autres

---

<sup>36</sup> Brief van de Minister van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Grondrechten in een pluriforme samenleving; Brief regering; Conclusies onderzoek Moslimbroederschap in Nederland*, 26 mei 2011, 29614, nr. 26, consultable en ligne : <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vipncvj8czzn>

<sup>37</sup> 'Ils essaient de réislamiser la société, selon la doctrine ultraorthodoxe. Pour y parvenir, ils tentent de créer une société civile qui finira par initier un mouvement de masse visant à changer radicalement la société. Avec cet engagement, les Frères musulmans participent activement à la société et ne rejettent pas l'engagement politique. Ce dernier point, à savoir la volonté à la participation politique, constitue la différence la plus essentielle avec les autres mouvements missionnaires ultraorthodoxes' (traduction libre), Extrait de l'enquête réalisée par l'AIVD en 2007 intitulée '*Radicale dawa in verandering: De opkomst van islamitisch neoradicalisme in Nederland*', o.c.

<sup>38</sup> Rapport n° 595 (2019-2020) de la commission d'enquête du Sénat sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, 7 juillet 2020, n° 595, consultable en ligne : [https://www.senat.fr/rap/r19-595-1/r19-595-1\\_mono.html#toc62](https://www.senat.fr/rap/r19-595-1/r19-595-1_mono.html#toc62)

<sup>39</sup> La stratégie d'endoctrinement des Frères musulmans, qui serait basée sur la récupération d'une jeunesse désœuvrée, y est également décrite comme particulièrement efficace et scindée en quatre étapes : répondre à un besoin d'aide sociale, combler un vide affectif, identifier des leaders, faire prêter allégeance définitive. Plusieurs experts, cités dans le rapport, font un parallèle entre ces méthodes de recrutement et celles des 'sectes traditionnelles', à ceci près que ces dernières recherchent habituellement des victimes ayant des moyens financiers importants afin de capter ces ressources.

recommandations ont trait à l'enseignement, au monde associatif et au monde sportif, et visent à éviter au maximum une exposition de la jeunesse aux mouvements radicaux islamistes. L'influence exercée par les Frères musulmans sur les communautés musulmanes a également été abordée lors du procès des attentats de janvier 2015 contre Charlie l'Hebdo. Dans sa plaidoirie en septembre 2020, l'avocat du journal satirique a en effet mis en exergue des éléments témoignant de la volonté du mouvement frériste d'opposer les communautés musulmanes aux autres communautés, en insistant sur le caractère hostile de l'Occident envers l'islam.<sup>40</sup>

En Allemagne, les réponses du gouvernement fédéral à plusieurs questions parlementaires nous apprennent que les organisations entretenant un lien avec les Frères musulmans sont observées par le service de sécurité nationale, le *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV) et par tous les bureaux des Länder (*Ländesamts für Verfassungsschutz*).<sup>41</sup> Dans son rapport sur la protection de la Constitution 2019, le Bfv signale que plusieurs organisations existent en Allemagne appartenant à la mouvance frériste. Elles visent un changement de la société allemande à long terme par l'instauration de la Charia via une pénétration du mouvement frériste dans la société allemande. Une augmentation du nombre de membres et sympathisants à la confrérie des Frères musulmans dans le pays a été observée, passant de 1040 en 2018 à 1350 en 2019.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> L'avocat explique que quelques mois après la publication par le journal danois Jyllands-Posten de plusieurs caricatures de Mahomet (élaborées par des caricaturistes danois), des imams danois appartenant à la mouvance frériste ont constitué un dossier dans le but de mobiliser les communautés musulmanes étrangères contre les caricaturistes et journalistes danois. A cette fin, ils ont usé de manœuvres manipulatoires en présentant les caricatures publiées tout en y ajoutant deux caricatures provenant d'un site d'extrémistes de droite américains et un dessin élaboré dans le cadre de la Fête du cochon d'une ville française, et donc sans lien avec l'objet. (Cfr. Extraits de la plaidoirie publiés sur le site du Centre pour l'éducation aux médias et à l'information (CLEMI) : [https://www.clemi.fr/fileadmin/user\\_upload/Plaidoyer\\_Malka.pdf](https://www.clemi.fr/fileadmin/user_upload/Plaidoyer_Malka.pdf)).

<sup>41</sup> Réponse du gouvernement fédéral allemand du 9 avril 2019 en commission Affaires intérieures, hib 386/2019.

<sup>42</sup> Bundesamt für Verfassungsschutz, *Verfassungsschutzbericht 2019*, [www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/2020/verfassungsschutzbericht-2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](http://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/2020/verfassungsschutzbericht-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=10), pp. 180-181

### III. Constatations de l'enquête

Les résultats de l'enquête effectuée sont subdivisés dans ce chapitre en quatre sections. La première concerne le suivi de la VSSE et du SGRS quant aux Frères musulmans ; la seconde porte sur la question de savoir si les services de renseignements évaluent les Frères musulmans comme une menace pour la Belgique ; la troisième section concerne les stratégies poursuivies par la VSSE et le SGRS pour endiguer la menace identifiée ; la quatrième, ultime section, a trait à la collaboration entre les services de renseignement sur ce dossier.

#### III.1. La mouvance fait-elle l'objet d'un suivi par les services de renseignement ?

##### III.1.1. VSSE

La VSSE indique que le suivi de la confrérie des Frères musulmans constituait, et constitue toujours, une priorité. Le dossier fût réinvesti peu avant 2020 après que des capacités, engagées jusque-là sur des dossiers de 'terrorisme et extrémisme', furent libérées. Elle affirme que ce groupement fait désormais l'objet d'un suivi actif par son service de contre-extrémisme et que le suivi s'étend aux organisations et personnes liées aux Frères musulmans.

Les éléments de l'enquête viennent corroborer ces propos.

#### Compétence, planification et organisation

Le suivi opéré par la VSSE relève de sa mission de suivi de la menace extrémiste que le législateur lui a explicitement confiée.<sup>43</sup>

Des accords entre la VSSE et le SGRS, il découle que pour les domaines du terrorisme, du radicalisme et de l'extrémisme, la VSSE dispose en Belgique d'une compétence générale, et le SGRS d'une compétence réduite aux aspects d'extrémisme et de terrorisme qui concernent des intérêts militaires ou qui concernent des militaires belges.

La mission de suivi de la menace extrémiste figure également dans les objectifs stratégiques de 2021-2024 de la VSSE. Il y est indiqué que la lutte contre le terrorisme demeure une priorité mais que la VSSE ambitionne également de porter son attention davantage sur d'autres dossiers. A cette fin, la VSSE va réaffecter les personnes et ressources disponibles, tenant compte de la menace actuelle.

C'est précisément cette stratégie qui semble avoir été poursuivie dans le dossier des Frères musulmans. Comme l'indique la VSSE, le dossier des Frères musulmans bénéficie d'une attention renouvelée ces dernières années.

#### Collecte et analyse des données

La VSSE collecte de l'information sur les Frères musulmans, les organisations et les personnes y liées, notamment par la mise en œuvre de méthodes de renseignement ordinaires (notamment des sources humaines) mais aussi des méthodes de renseignement particulières.

---

<sup>43</sup> Art.7, 1° & art.8, 1°, c° de la Loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998.

*Synthèse passage classifié (confidentiel et secret) :*

Le Comité constate que la VSSE procède à une analyse de la mouvance dans sa globalité (avec tous les moyens dont elle dispose (BIM, OSINT, HUMINT...)), en s'intéressant notamment à son histoire, à son idéologie, et à sa présence en Belgique.

Le Comité en conclut que la VSSE suit cette problématique de près.

### **Diffusion de renseignements**

*Synthèse passage classifié (confidentiel et secret) :*

L'enquête révèle que la VSSE diffuse, sur la base des informations récoltées et analysées, des renseignements relatifs aux Frères musulmans aux partenaires, aux autorités et ministres compétents dans un but d'information et de sensibilisation.

#### **III.1.2. SGRS**

Le SGRS fait savoir en août 2021 qu'il ne mène aucune enquête concernant les Frères musulmans en tant que groupement et qu'il étudie, conformément aux compétences qui lui sont attribuées, uniquement la mouvance frériste dans le cadre de l'influence que celle-ci pourrait exercer au sein de la Défense.

Les éléments de l'enquête révèlent que le SGRS agit conformément au cadre légal et aux accords de travail conclus avec la VSSE.

15

### **Compétence, planification et organisation**

Si le suivi des activités extrémistes a été confié par le législateur à la VSSE, cela ne doit pas, comme le relève le SGRS, empêcher ce dernier de suivre (sur la base de l'article 11 de la loi R&S) la mouvance frériste dans le cadre de l'influence que celle-ci pourrait exercer au sein de la Défense

Par ailleurs, il est acté qu'en matière de terrorisme, de radicalisme et d'extrémisme, le SGRS dispose d'une compétence réduite aux aspects d'extrémisme et de terrorisme qui concernent des intérêts militaires ou qui concernent des militaires belges. Le SGRS joue dans ces domaines un rôle de 'service de soutien'. Les priorités du SGRS doivent se situer dans le suivi des militaires radicalisés et des menaces à l'encontre des intérêts militaires.

*Synthèse passage classifié (confidentiel et secret) :*

Les plans stratégiques précisent la mission du SGRS quant au suivi de ce phénomène et le niveau de priorité à y accorder.

Seule une capacité limitée est dédiée au suivi des Frères musulmans.

Le type de suivi que le SGRS déclare opérer de la mouvance frériste correspond donc à ses compétences légales et aux accords conclus avec la VSSE. Le Comité s'étonne du peu de moyens dégagés par le SGRS pour suivre cette menace alors qu'elle est considérée comme prioritaire.

## Collecte et analyse des données

L'enquête révèle que le SGRS ne procède pas à la collecte proactive d'informations sur la mouvance dans sa globalité.

Le SGRS est cependant destinataire de plusieurs notes et rapports transmis récemment sur la problématique par la VSSE et la Police fédérale. Il peut donc, par ce biais, se tenir informé du phénomène, et de son évolution en Belgique.

Le SGRS peut en outre être amené à collecter des informations dans le cadre d'opérations spécifiques.

Au terme de l'enquête, il est difficile de se prononcer sur la qualité de la position d'information du SGRS. Il est évident que les moyens déployés pour la collecte et l'analyse sont moins importants que ceux de la VSSE dès lors que – à la différence de la VSSE qui réalise un suivi du phénomène dans sa globalité – le SGRS étudie la mouvance frériste uniquement dans le cadre de l'influence que celle-ci pourrait exercer au sein de la Défense. Néanmoins, le Comité relève une inadéquation entre le niveau de priorité accordé au suivi du phénomène par le SGRS et les moyens déployés par le SGRS pour la collecte et l'analyse des données.

## Diffusion de renseignements

Le Comité constate, sur la base des informations qu'il a réceptionnées, que le SGRS n'a pas diffusé d'initiative de renseignements relatifs aux Frères musulmans aux autorités ou partenaires au cours des trois dernières années<sup>44</sup>. Le Comité s'étonne que le SGRS ne soit pas remonté plus loin dans l'historique de ses communications aux partenaires et autorités pour pouvoir, le cas échéant, confirmer que des renseignements aient été transmis dans un passé plus lointain.

### III.1.3. Conclusion intermédiaire

Les deux services de renseignement suivent les Frères musulmans mais selon des angles et avec des moyens très différents.

La VSSE réalise un suivi prioritaire de la mouvance dans sa globalité. Elle procède à la collecte proactive d'informations qu'elle analyse. Elle en extrait des renseignements qu'elle diffuse aux autorités et partenaires à titre d'information et de sensibilisation. Elle suit de près cette problématique et a réorienté des capacités pour l'exercice de cette mission.

Le SGRS étudie uniquement la mouvance dans le cadre de l'influence que celle-ci pourrait exercer au sein de la Défense conformément à ses compétences et aux plans stratégiques. Il procède à une veille active en réceptionnant les informations produites par des tiers mais il ne collecte pas proactivement des informations sur la mouvance dans sa globalité.

Le Comité relève une inadéquation entre le niveau de priorité accordé au suivi du phénomène et les moyens y alloués.

---

<sup>44</sup> Le SGRS n'a pas fourni d'informations quant à la période antérieure.

## III.2. La mouvance est-elle identifiée comme une menace pour la Belgique ?

### III.2.1. VSSE

La VSSE qualifie les Frères musulmans comme un mouvement extrémiste<sup>45</sup>.<sup>46</sup> Elle considère néanmoins la mouvance des Frères musulmans comme une menace haute et prioritaire en matière d'extrémisme.<sup>47</sup>

Dans son rapport annuel 2020, elle précise que les Frères musulmans constituent une menace en ce sens qu'ils peuvent conduire à des comportements antidémocratiques, à la polarisation ou à la violation des droits fondamentaux. Elle indique que la conviction du mouvement frériste selon laquelle l'islam est supérieur à tous les autres systèmes de croyances et politiques est à l'origine de l'activisme social et politique du mouvement.<sup>48</sup> Et d'ajouter « *Les Frères musulmans respectent les règles démocratiques et la loi, et poursuivent à court terme des objectifs supposés légitimes. Or le discours, les convictions et la vision adoptés en interne à plus long terme sont contraires au bon fonctionnement de l'ordre constitutionnel et de la démocratie* ». <sup>49</sup> « *Le prosélytisme ('dawa') représente le moyen le plus approprié pour y parvenir, par le biais, entre autres, de la prédication et de l'enseignement (religieux). Dans ce contexte, les Frères musulmans se considèrent comme un avant-garde élitaire appelée à rassembler et diriger différentes communautés musulmanes. Ils visent à occuper des positions sociales influentes afin de pouvoir changer la société occidentale « de l'intérieur » et tentent également d'influencer la politique gouvernementale par différents moyens* ». <sup>50</sup> A l'approche d'élections politiques, les Frères musulmans encouragent par exemple leurs membres à aller voter, en donnant des indications de vote pour les candidats ou partis proches de leur idéologie, afin de préserver durablement leurs positions acquises. La VSSE a suivi cet aspect dans le cadre des élections fédérales, régionales et européennes de 2019.<sup>51</sup>

### III.2.2. SGRS

Le SGRS n'a actuellement pas détecté de menace contre une institution spécifique directement liée aux Frères musulmans en tant que groupe constitué.<sup>52</sup>

Néanmoins, il précise que « *les Frères musulmans promeuvent par certains aspects une vision extrémiste de la religion. Ils représentent un danger en ce qu'ils militent activement, et*

---

<sup>45</sup> L'extrémisme vise « *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 fondements de l'Etat de droit en ce compris le processus de radicalisation* » (art.8, 1°, c de la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité).

<sup>46</sup> VSSE, *Rapport annuel 2020*, p. 13.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 12

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>51</sup> VSSE, *Rapport annuel 2019*, p. 17, consultable en ligne :

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

<sup>52</sup> Note du SGRS du 26 août 2021 adressée au Président du Comité permanent R.

*souvent de façon non transparente, en faveur d'une vision identitaire de l'Islam et renforcent ainsi les clivages au sein de la société et des institutions ».*<sup>53</sup>

Dans un courrier ultérieur, après avoir pu prendre connaissance de la version intermédiaire de ce rapport d'enquête, le SGRS ajoute qu'il n'est pas en mesure « *ni par ses effectifs, ni par l'étendue de ses missions en la matière, d'évaluer de façon précise quel est le niveau de menace représenté de façon globale par les Frères musulmans. Pour cette raison, le SGRS parle de « danger ». Cette évaluation est tout à fait compatible avec la menace juge haute/prioritaire évoquée par la VSSE ».*

Le SGRS précise également qu'il est particulièrement attentif au risque d'entrisme des Frères musulmans au sein de la Défense.<sup>54</sup> Le Comité ignore si le SGRS a effectivement procédé, quant à cette menace, à une analyse de risque concernant des fonctions spécifiques<sup>55</sup>, d'une part, et d'entrisme de manière plus générale au sein de la Défense, d'autre part. Pour ces deux points, le Comité ne sait pas si ce risque a été jugé élevé ou pas. Il insiste sur le besoin, pour le SGRS, de procéder à une évaluation des moyens engagés et de veiller à la mise en adéquation des moyens et du niveau de priorité accordé à ce dossier.

### III.2.3. Conclusion intermédiaire

La VSSE et la SGRS présentent des conclusions similaires. Aucune menace immédiate n'a été détectée contre une institution spécifique directement liée à la mouvance des Frères musulmans. Le SGRS considère néanmoins que les Frères musulmans représentent un danger et la VSSE qu'ils constituent une menace haute et prioritaire en matière d'extrémisme dès lors que leur stratégie à court terme pourrait créer un climat de polarisation et de ségrégation au sein de la société belge, et constituer ainsi un vecteur de radicalisation. Quant à leur stratégie à long terme, visant à islamiser la société, elle est contraire à l'ordre démocratique et à l'Etat de droit.

Notons encore que le SGRS précise également qu'il est particulièrement attentif au risque d'entrisme des Frères musulmans au sein de la Défense. Le Comité permanent R ignore cependant si le risque d'entrisme est jugé élevé par le SGRS.

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> A cet égard, il est utile de préciser qu'au moment où ce rapport d'enquête est rédigé, les civils au sein de la Défense ne font pas l'objet d'un screening. Le Comité permanent R, dans son '*Rapport complémentaire à la suite du rapport d'enquête de contrôle sur la manière dont la VSSE et le SGRS procèdent aux vérifications de sécurité. Le screening de sécurité des militaires et des civils à la Défense*' (30 avril 2021), a adressé une recommandation en ce sens à la ministre de la Défense et à la Chambre des représentants.

### III.2.4. L'OCAM<sup>56</sup>

Étant donné la qualification et le niveau de la menace attribués par la VSSE, le Comité s'est intéressé – sans entrer dans les détails – à la question de savoir si l'OCAM étudiait également la mouvance frériste. L'OCAM est en effet compétent pour l'évaluation de la menace en matière d'extrémisme lorsque cette menace est susceptible de porter atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, aux intérêts belges et à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou à tout autre intérêt fondamental du pays.<sup>57</sup>

Questionné à ce sujet, l'OCAM a répondu n'avoir jamais rédigé de note ou d'étude sur les Frères musulmans.<sup>58</sup> L'OCAM n'identifie par ailleurs pas de menace directe de cette mouvance pour la Belgique, et précise « *het gaat meer om een mogelijke sluipende polarisering en segregatie op langere termijn. Binnen de islamologen zijn de meningen hierover altijd sterk verdeeld* »<sup>59</sup>. Il n'évoque donc ni une menace à court ou moyen terme ni ne confirme le caractère élevé de la menace contrairement à l'analyse des deux services de renseignement.

**L'absence de vision conjointe** entre, d'une part, la VSSE et le SGRS, et d'autre part, l'OCAM quant à la menace que représentent les Frères musulmans est interpellant, surtout au regard du niveau de la menace attribué tant par la VSSE que par le SGRS. Interrogé sur ce point, la VSSE confirme le 3 novembre 2021 qu'il n'y a pas encore eu de concertation entre services sur cette problématique et ajoute que « *De VSSE heeft een analyse gemaakt van de dreiging met betrekking tot de Moslimbroeders gebaseerd op de door de VSSE gevoerde onderzoeken. Hierover werd gecommuniceerd met de veiligheidspartners. Op dit moment heeft de VSSE van veiligheidspartners nog geen feedback gekregen op de gedeelde informatie. We kunnen momenteel bijgevolg geen concrete of precieze inschatting maken over hoe ADIV en OCAD deze problematiek benaderen en evalueren* ». **Une concertation s'avère nécessaire.**<sup>60</sup> Le Comité s'étonne qu'elle n'ait pas encore eu lieu vu la priorité accordée à ce dossier par la VSSE et par le SGRS, et l'intérêt de la Police fédérale pour ce phénomène. La VSSE indique, début novembre 2021, qu'elle prendra prochainement une initiative pour organiser cette concertation.

Ces constats amènent le Comité à formuler deux questions méritant d'être investiguées :

- 1) Comment le choix est-il opéré par l'OCAM d'étudier certains groupements extrémistes et de ne pas en étudier d'autres (tel que les Frères musulmans qualifiés pourtant de groupement extrémiste représentant une menace haute et prioritaire par la VSSE) ? Des accords de travail quant à la répartition des tâches sont-ils pris avec les deux services de renseignement ?

---

<sup>56</sup> Les questions relevées dans cette section n'ont pas été étudiées dans le cadre de la présente enquête puisqu'elles dépassent l'objet de celle-ci. Par ailleurs, il est nécessaire d'y associer le Comité permanent P avec qui le Comité permanent R partage le contrôle des activités de l'OCAM.

<sup>57</sup> Art.3 de la Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (L.OCAM).

<sup>58</sup> Mail du Directeur a.i. adressé le 6 septembre 2021 au Service Enquêtes du Comité Permanent R.

<sup>59</sup> 'Il s'agit plutôt d'une possible polarisation rampante et d'une ségrégation à long terme. Parmi les islamologues, les avis ont toujours été très divisés à ce sujet.' (Traduction libre), *Ibid.*

<sup>60</sup> 'La VSSE a réalisé une analyse de la menace que constituent les Frères musulmans sur la base des enquêtes menées par la VSSE. Une communication a été faite à ce sujet auprès des partenaires de sécurité. Pour l'heure, la VSSE n'a pas encore reçu de feedback des partenaires de sécurité sur les informations partagées. Nous ne sommes par conséquent pas en mesure de réaliser une estimation précise ou concrète de la manière dont le SGRS et l'OCAM abordent cette problématique et l'évaluent.' (Traduction libre).

<sup>61</sup> Ce point est discuté plus loin (Point III.4).

- 2) Lorsque les services de renseignement et l'OCAM réalisent une évaluation de la menace d'un même phénomène/groupement, et qu'ils constatent que le niveau de la menace que chacun attribue à ce même phénomène/groupement diverge, une concertation est-elle initiée dans le but de dégager un niveau communément admis ?

La VSSE a réagi à ces questions en indiquant que « *er vinden regelmatig overlegmomenten plaats tussen de verschillende diensten, doorgaans in het kader van de werkgroepen in de schoot van de Strat. TER (het voormalige Plan R). Zowel de directeur a.i. van het OCAD als de directeur van de analyse van de VSSE hebben in deze bijvoorbeeld al eerder instructies gegeven aan de respectievelijke deelnemers van hun diensten aan deze werkgroepen, om duidelijk te communiceren over hun lopende projecten en geplande (ruimere) analyses, opdat dubbel werk vermeden zou worden of nog opdat voor projecten die meerdere diensten voor ogen hebben naar synergieën gezocht zou kunnen worden* ». <sup>62</sup> Le Comité salue l'approche – visant à créer davantage de synergie entre services – mais ne peut que constater qu'elle n'a pas été appliquée dans le cadre de l'étude des Frères musulmans.

### III.3. Quelles stratégies poursuivent les services de renseignement pour endiguer la menace identifiée ?

#### III.3.1. VSSE

Afin de contrer la stratégie des Frères musulmans, et éviter que la mouvance puisse s'installer dans une position de médiateur entre les communautés musulmanes et les autorités, la VSSE estime qu'il est capital d'investir dès à présent dans la sensibilisation des autorités et administrations.

Les initiatives prises par la VSSE et celles à venir témoignent de cette stratégie poursuivie par la Sûreté de l'Etat. Comme indiqué ci-dessus, la VSSE a diffusé très récemment deux notes dans un but d'information et de sensibilisation, l'une aux services de renseignement et les services partenaires de la chaîne pénale associés, et l'autre aux ministres compétents.

Dans un futur proche, la VSSE précise qu'elle prévoit d'adresser une note d'information du même ordre à d'autres services publics (Cellule de traitement des informations financières, l'Office des étrangers, le service Cultes et Laïcité). Toujours dans un but de sensibilisation, la VSSE ambitionne de réaliser une brochure sur les Frères musulmans qui pourra être diffusée plus largement.

Le Comité est d'avis que cette stratégie de sensibilisation sera renforcée par la mise en place d'une coopération structurelle avec le SGRS ainsi qu'avec les partenaires des services de renseignement (notamment l'OCAM) sur le phénomène (voir également point III.4). La sensibilisation des autorités politiques et des administrations sera d'autant plus efficace si elle est portée par les trois services qui se sont préalablement accordés sur une définition commune du phénomène, de ses éléments constitutifs et sur la menace qu'il représente pour la Belgique. Cette dynamique devra préciser le mode de rapportage nécessaire au Conseil

---

<sup>62</sup> 'Il y a régulièrement des moments de concertation qui se tiennent entre les différents services, pour la plupart dans le cadre des groupes de travail relevant de la Strat. TER (précédent plan R). Tant le directeur a.i. de l'OCAM que le directeur de l'analyse de la VSSE ont par exemple dans ce cadre déjà donné des instructions aux participants de ces groupes de travail appartenant à leurs services, afin de communiquer clairement sur les projets en cours et les analyses (plus large) planifiées, afin d'éviter les doubles emplois mais aussi afin de rechercher des synergies concernant les projets sur lesquels plusieurs services envisagent de travailler' (Traduction libre).

national de sécurité aux fins qu'il puisse prendre, sans délai, les mesures et initiatives nécessaires pour lutter contre cette menace.

### III.3.2. SGRS

Le SGRS indique que la sensibilisation des acteurs institutionnels aux tentatives d'influence par les Frères musulmans en dehors de la Belgique fait partie des objectifs des briefings donnés à ces acteurs institutionnels sur la menace terroriste et le risque lié aux mouvements radicaux religieux. Le Comité ne dispose pas d'informations supplémentaires lui permettant de se prononcer sur la quantité ou la qualité de ces briefings de sensibilisation.

Le Comité est d'avis qu'une coopération renforcée avec la VSSE ainsi qu'avec les partenaires des services de renseignement (notamment l'OCAM) sur la problématique des Frères musulmans, et en particulier la définition commune du phénomène et de ses éléments constitutifs, renforcera la capacité du SGRS à détecter la menace au sein de la Défense.

## III.4. Collaboration entre services de renseignement

### III.4.1 Au niveau national

La question de la collaboration entre les services a déjà été abordée dans les sections précédentes. Il apparaît cependant utile d'y consacrer une section spécifique.

L'enquête révèle que la collaboration se fait à sens unique : la VSSE partage des informations avec l'OCAM et le SGRS, mais l'inverse n'est pas vrai.<sup>63</sup> Il n'existe par ailleurs pas de cadre structurel de coopération visant cette problématique entre les services.

La VSSE a adressé, en novembre 2020, une note au ministre de la Justice, au ministre des Affaires étrangères, à la police fédérale, au SGRS, à l'OCAM et au Parquet fédéral pour initier une concertation à propos des Frères musulmans entre lesdits services et institutions. Ce courrier n'a pas été suivi d'effet à ce jour.<sup>64</sup>

Force est donc de constater que la collaboration ne va actuellement pas (beaucoup) plus loin que la simple transmission d'informations. Elle devrait, au sens du Comité, prendre la forme d'une concertation. En effet, il est important que les services de renseignement et leurs partenaires (notamment l'OCAM) s'accordent sur les points suivants :

- Une définition du phénomène et de ses éléments constitutifs afin de faciliter la détection de tentatives d'influence et d'entrisme du mouvement (voir point II.2). Ces informations pourraient améliorer la qualité des campagnes de sensibilisation à mener auprès des administrations et autorités politiques, en ce compris la Défense (voir point III.3) ;
- Le niveau de la menace que représentent les Frères musulmans pour la Belgique à court, moyen et long termes (voir point III.2) ;
- La manière dont le suivi du phénomène sera opéré (avec une éventuelle répartition des tâches dans le respect du cadre légal)<sup>65</sup> tenant compte des moyens dont disposent les services (voir point III.1) ;

---

<sup>63</sup> Rappelons que l'OCAM n'a jamais produit de note ou d'étude sur la problématique (voir *supra*).

<sup>64</sup> Note de la VSSE du 18 novembre 2020 adressée au ministre de la Justice, au ministre des Affaires étrangères, au SGRS, à l'OCAM, et au Parquet fédéral, (Réf.NA/2020/1562).

<sup>65</sup> Cet exercice a déjà été réalisé pour ce qui concerne le SGRS et la VSSE, et acté dans les plans stratégiques (voir *supra*).

- La stratégie à adopter pour sensibiliser les autorités et administrations pour endiguer la menace (voir point III.3).

Cette démarche devrait s'opérer dans un cadre structurel de collaboration pour le suivi de l'ensemble des mouvances représentant une menace en matière d'extrémisme. La stratégie TER pourrait à cet égard constituer un cadre de coopération adéquat. Interrogés sur l'absence de concertation entre les trois services, la VSSE et le SGRS assurent qu'ils prendront des initiatives pour l'organiser prochainement. Une rencontre entre les deux services était d'ailleurs prévue à la mi-novembre 2021. La VSSE souhaite associer également la Police fédérale et l'OCAM à cette collaboration, ce qui est pertinent au regard des compétences de l'OCAM et de l'intérêt porté par la Police fédérale à la mouvance frériste (voir *supra*).

Le Comité est d'avis qu'il appartient aux ministres compétents de renforcer la coopération entre les services de renseignement et leurs partenaires (Police fédérale, OCAM, ...) et de déterminer, avec les services le cadre de coopération le plus adéquat. Un plan d'action sur la problématique des Frères musulmans devra être mis en œuvre en 2022. Il aura à définir de manière commune les éléments relevés ci-dessus (définition du phénomène et ses éléments constitutifs, qualification de la menace, stratégie de suivi du phénomène et stratégie de sensibilisation). Le plan d'action veillera également à établir une liste actualisée des associations liées aux Frères musulmans, des membres et sympathisants du mouvement, et s'assurera que la capacité des effectifs est garantie pour en assurer le suivi adéquat.

#### III.4.2. Au niveau international

La VSSE et le SGRS échangent en bilatéral avec les services de renseignement étrangers sur le phénomène.

*Synthèse passage classifié (confidentiel) :*

L'échange d'information se produit également dans un cadre multilatéral.

## IV. Conclusion

Au terme de cette enquête, le Comité tire les conclusions suivantes :

### **Quant au suivi opéré par les services de renseignement :**

L'enquête révèle que les deux services de renseignement opèrent un suivi des Frères musulmans selon des angles et avec des moyens humains et techniques très différents.

La VSSE réalise un suivi prioritaire de la mouvance dans sa globalité dans le cadre de ses compétences pour le suivi de la menace extrémiste. Elle procède à la collecte proactive d'informations qu'elle analyse. Elle en extrait des renseignements qu'elle diffuse aux autorités et partenaires à titre d'information et de sensibilisation. Elle suit de près la problématique et a réorienté des capacités pour l'exercice de cette mission.

Le SGRS étudie uniquement la mouvance dans le cadre de l'influence que celle-ci pourrait exercer au sein de la Défense conformément à ses compétences et aux plans stratégiques. Il procède à une veille active en réceptionnant les informations produites par des tiers mais ne collecte pas proactivement des informations sur la mouvance dans sa globalité<sup>66</sup>.

Le Comité relève une inadéquation entre le niveau de priorité attribué au suivi du phénomène et les moyens alloués au sein du SGRS à cet effet.

### **Quant à la menace que représentent les Frères musulmans :**

La VSSE et la SGRS présentent des conclusions similaires. Aucune menace n'a été détectée contre une institution spécifique directement liée à la mouvance. Le SGRS considère néanmoins que les Frères musulmans représentant un danger et la VSSE qu'ils constituent une menace haute et prioritaire en matière d'extrémisme dès lors que leur stratégie à court terme pourrait créer un climat de polarisation et de ségrégation au sein de la société belge, et constituer ainsi un vecteur de radicalisation. Quant à leur stratégie à long terme, visant à islamiser la société, elle est contraire à l'ordre démocratique et à l'Etat de droit.

Le SGRS précise également qu'il est particulièrement attentif au risque d'entrisme des Frères musulmans au sein de la Défense. Le Comité permanent R ignore cependant si le risque d'entrisme est jugé élevé par le SGRS.

### **Quant à la stratégie prônée pour contrer cette menace :**

La sensibilisation des autorités politiques et administrations est la stratégie poursuivie par les deux services. Elle devrait être intensifiée, ce que la VSSE prévoit dans un futur proche.

Le Comité est d'avis qu'une concertation entre les services de renseignement et ses partenaires (l'OCAM, la Police fédérale, ...) sur le phénomène constitue une étape cruciale pour la réussite et le renforcement de cette stratégie. La sensibilisation des autorités politiques et des administrations sera d'autant plus efficace si elle est portée par l'ensemble de ces services qui se sont préalablement accordés sur une définition commune du phénomène, de ses éléments constitutifs et sur la menace qu'il représente pour la Belgique. Cela devrait également renforcer la capacité du SGRS à détecter la menace au sein de la Défense.

---

<sup>66</sup> En s'intéressant par exemple à son histoire, à son idéologie, à sa présence en Belgique ainsi qu'à certains membres et associations actifs sur le territoire national.

## **Quant à la collaboration entre les services de renseignement et leurs partenaires (l'OCAM, la Police fédérale...) sur le phénomène :**

L'enquête témoigne d'une absence de concertation entre les services de renseignement et leurs partenaires (l'OCAM et la Police fédérale) sur ce phénomène, qui résulte en une absence de définition commune du phénomène mais aussi une absence d'analyse partagée du niveau de la menace, ce qui pose question. Cette absence de concertation empêche également la mise en place d'une stratégie commune de lutte contre la menace.

## **V. Recommandations**

### **V.1. Concertation ministérielle**

Le Comité permanent R est d'avis qu'il appartient aux ministres de la Justice et de la Défense de renforcer avec leurs collègues de l'Intérieur la coopération entre les services de renseignement et leurs partenaires (la Police fédérale, l'OCAM, ...) et de déterminer, avec les services le cadre de coopération adéquat.

Un plan d'action sur la problématique des Frères musulmans devra être mis en œuvre en 2022. Il aura :

- À définir de manière commune :
  - o Le phénomène et ses éléments constitutifs ;
  - o Le niveau de la menace constituée par celui-ci ;
  - o Une stratégie de suivi du phénomène (avec une éventuelle répartition des tâches dans le respect du cadre légal)<sup>67</sup> tenant compte des moyens dont disposent les services ;
  - o Une stratégie de sensibilisation des autorités et administrations (avec une répartition des compétences dans le respect du cadre légal).
- À établir une liste actualisée des associations liées aux Frères musulmans, des membres et sympathisants du mouvement ;
- À s'assurer que la capacité des effectifs est garantie pour en assurer le suivi adéquat.

### **V.2. Analyse des moyens pour un renfort éventuel (SGRS)**

Le Comité permanent R recommande au SGRS de procéder en 2022 à une analyse pour déterminer si les moyens déployés par le SGRS pour le suivi des Frères musulmans sont suffisants au regard de la probabilité estimée du risque de tentative d'influence des Frères musulmans à l'égard de la Défense, et tenant compte de la priorité accordée au suivi du phénomène par le service. Dans le cas contraire, il appartient au SGRS d'inviter la ministre de la Défense à établir un plan de recrutement adéquat.

---

<sup>67</sup> Cet exercice a déjà été réalisé pour ce qui concerne le SGRS et la VSSE, et acté dans les plans stratégiques (voir *supra*).

### V.3. Sensibilisation du grand public (VSSE)

La Comité permanent R salue l'ambition de la VSSE de réaliser une brochure sur les Frères musulmans pour une diffusion large dans un but de sensibilisation et recommande à la VSSE de diffuser celle-ci au plus tard à la fin de l'année 2022.

### V.4. Sensibilisation des officiers de sécurité de la Défense (SGRS)

Le Comité permanent R invite également le SGRS à organiser des briefings internes pour les officiers de sécurité désignés afin de les sensibiliser à la problématique, et augmenter leur capacité de détection d'une menace concrète pour la Défense.

### V.5. Nécessité de vérification préalable de l'intégrité, de loyauté et de la discrétion (ministre de la Justice et ministre de la Défense)

Le Comité permanent R rappelle sa recommandation précédemment formulée – dans le cadre de l'enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté de l'Etat a assuré un suivi de la commissaire du gouvernement Ihsane Haouach<sup>68</sup> – selon laquelle l'exercice de certaines fonctions publiques requiert la vérification préalable de l'intégrité, de la loyauté et de la discrétion, comme l'exige la législation en vigueur dans certains pays européens.<sup>69</sup>

Cette vérification devrait, selon le Comité, notamment être réalisée pour les candidats à la fonction de commissaire du gouvernement mais aussi à d'autres fonctions publiques comme celle d'aumônier, ou d'autres fonctions clés au niveau fédéral, régional et communautaire.

Par conséquent, le Comité permanent R invite le gouvernement à prendre des initiatives législatives avec les ministres fédéraux compétents, pour la fin du premier quadrimestre de 2022. Le ministre de la Défense est invité à préciser si des fonctions clés au sein de la Défense doivent être intégrées à ces initiatives. Dans le cas contraire, le ministre est invité à prendre les initiatives législatives parallèles nécessaires pour établir le cadre légal des vérifications pour les fonctions l'exigeant au sein de la Défense. Enfin, à l'initiative du ministre de la Justice, la question d'une vérification préalable de fonctions clés aux autres niveaux de pouvoir devrait également être mise à l'agenda d'une réunion du Comité de concertation.

---

<sup>68</sup> Comité Permanent R, Enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté de l'Etat a assuré le suivi de la commissaire du gouvernement Ihsane HAOUACH, rapport final, 16 septembre 2021, numéro de notice 2021.285.

<sup>69</sup> Voir à ce propos, en Suisse, les fonctions de l'administration fédérale nécessitant un contrôle de sécurité relatif aux personnes ([https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2011/155/fr#annex\\_1/lvl\\_d1003e49](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2011/155/fr#annex_1/lvl_d1003e49)) ; Aux Pays-Bas '*Leidraad voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties. Nadere uitwerking van de Wet veiligheidsonderzoeken*', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, september 2014 ; ou encore en France les enquêtes administratives (criblages) prévues par l'article L 114-1 du code de la sécurité intérieure sont applicables aux cas prévus par les articles R 114-1 à R 114-5 du même code. ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000037017856](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037017856)). Les cas prévus concernent des emplois ou fonctions, ou bien des autorisations d'accès ou encore des autorisations d'activités spécifiques.