

RAPPORT D'ENQUÊTE

La méthodologie d'analyse pour la
qualification de personnes

2023.302 – 03 mars 2026

Version déclassifiée



Comité R | I

Contrôle des services de renseignement
Toezicht op de inlichtingendiensten

EXECUTIVE SUMMARY

Au quotidien, la Sûreté de l'Etat (VSSE) et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) procèdent à des analyses individuelles de la menace. A différents stades d'une enquête de renseignement, et pour diverses raisons, ces analyses font parfois l'objet de communications externes vers des partenaires et des administrations. Ces communications sont susceptibles d'entraîner des conséquences négatives très concrètes sur les droits et libertés des citoyens puisqu'elles peuvent déboucher sur des décisions administratives qui les affectent de manière significative (par exemple, le refus ou le retrait d'une habilitation de sécurité, le refus de délivrance ou le retrait des documents d'identité ou d'une autorisation de séjour, le refus d'octroi de la nationalité belge, le gel des avoirs, etc.). Pour faire la lumière sur les coulisses de ces analyses individuelles de la menace et sur la manière dont les résultats de ces analyses sont communiqués à des tiers, le Comité R/I a ouvert une enquête de contrôle sur la méthodologie d'analyse utilisée par les services de renseignement et de sécurité pour la qualification de personnes.

A travers cette enquête, le Comité s'est intéressé à la méthodologie utilisée par chacun des services de renseignement pour la réalisation et la rédaction des analyses individuelles de la menace ainsi que pour leur communication vers les partenaires externes. Les modalités de diffusion de cette méthodologie, en interne, auprès des membres du personnel chargés de la mettre en œuvre, ont également été examinées. Pour ce faire, des questions ont été soumises aux services de renseignement dont les réponses écrites ont été complétées par des entretiens. En parallèle, le Comité a analysé la réglementation pertinente et la documentation interne de la VSSE et du SGRS.

Au cours de son enquête, le Comité R/I a constaté les initiatives menées au sein de la VSSE pour

professionnaliser les pratiques en matière d'attribution de qualifications à des personnes. En particulier, la mise à disposition d'une liste de termes (et leur définition) pour qualifier les personnes d'intérêt est à saluer. Chacun de ces termes ayant reçu une définition unique, le service s'assure qu'ils seront mobilisés selon cette interprétation par son personnel. Le partage de ces définitions dans les notes externes de la VSSE facilite également la bonne compréhension par les destinataires des termes mobilisés. Le service a également développé des outils pour accompagner son personnel dans l'application de cette méthodologie, notamment à travers un glossaire obligatoire et des normes rédactionnelles disponibles sur l'intranet. Si certains ajustements sont conseillés pour éviter toute confusion, l'enquête a mis en lumière les efforts réalisés par la VSSE pour les rendre facilement accessibles. Néanmoins, ces outils ne sont pas suffisants pour garantir une analyse homogène de phénomènes similaires, et n'offrent pas de véritable cadre pour les analyses individuelles de la menace en tant que telles. Les définitions des termes y figurant laissent encore une (trop) grande marge d'appréciation à chaque membre du service en charge de l'évaluation de la menace potentielle que pose un individu. En matière d'extrémisme et de terrorisme, des indicateurs ont été définis pour guider l'analyse de la menace individuelle, mais l'outil n'est pas obligatoire et reste en pratique peu mobilisé. La définition de véritables indicateurs pour l'ensemble des qualifications mobilisables est nécessaire. Cette étape, laborieuse mais cruciale, reste encore à franchir.

Pour sa part, le SGRS explique produire essentiellement des analyses stratégiques pour lesquelles il mobilise le vocabulaire et la méthodologie développés dans le cadre de l'OTAN. Les analyses individuelles de la menace sont plus rares ce qui, aux yeux du service de renseignement

militaire, justifie l'absence d'une véritable méthodologie consolidée. Les auteurs des analyses individuelles sont invités à utiliser la terminologie et les définitions des destinataires de ces notes. Cette approche n'est toutefois pas sans risque étant donné les partenaires multiples et variés du service. Aux yeux du Comité R/I, des efforts s'imposent pour professionnaliser les produits d'analyse du SGRS et accompagner ses collaborateurs dans la rédaction de notes. L'enquête du Comité a en outre une nouvelle fois démontré les difficultés de circulation de l'information en interne, entre les différentes directions, plateformes et cellules.

Enfin, en matière de terrorisme et d'extrémisme, le Comité salue l'important travail de clarification

réalisé par les quatre services de base de la Stratégie T.E.R. (Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM), VSSE, SGRS et Police fédérale) et son aboutissement dans le *Joint Counter Extremism and Terrorism glossary* qui impose une définition commune pour 35 termes et qualifications. Le Comité y voit une réponse au constat posé dans des enquêtes de contrôle antérieures quant à l'usage problématique par les services de concepts proches mais néanmoins distincts dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme. La poursuite de la collaboration à travers notamment la définition d'indicateurs pour chacune des définitions figurant dans le glossaire commun est vivement encouragée par le Comité.

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 1 |
| 1. PORTEE DE L'ENQUETE | 3 |
| 1.1. COMPETENCE DU COMITE R/I | 3 |
| 1.2. FINALITES DE L'ENQUETE | 3 |
| 1.3. METHODOLOGIE..... | 4 |
| 2. CADRE JURIDIQUE POUR L'EVALUATION DES PERSONNES PHYSIQUES..... | 5 |
| 2.1. CRITERES GENERAUX D'EVALUATION | 5 |
| 2.2. CRITERES D'EVALUATION PARTICULIERS | 9 |
| 2.3. EXIGENCES LEGALES EN TERMES DE QUALITE | 11 |
| 3. UN SERVICE DE RENSEIGNEMENT CIVIL VISANT A MIEUX SE FAIRE COMPRENDRE | 13 |
| 3.1. PREALABLE : PRECISER LES CONTOURS DE L'ENQUETE | 13 |
| 3.1.1. Le concept de « Personne d'intérêt » ou « Person of Interest » (P.O.I.) | 13 |
| 3.1.2. L'opération de qualification dans le cadre de communications externes..... | 14 |
| 3.2. QUELLE METHODOLOGIE POUR LA QUALIFICATION DES PERSONNES DANS LES NOTES EXTERNES ? | 15 |
| 3.2.1. La note P.O.I pour répondre au besoin de parler un langage commun..... | 16 |
| 3.2.2. La fixation d'un cadre conceptuel construit sur la base de l'approche fondée sur les indicateurs ... | 16 |
| 3.2.3. Le résultat : une liste composée de 80 termes définis et accompagnés de consignes d'utilisation... | 17 |
| 3.2.4. ...sans véritables indicateurs et figée dans le temps..... | 17 |
| 3.3. ET DANS LA PRATIQUE ? | 18 |
| 3.3.1. Des agents familiarisés | 19 |
| 3.3.2. Quality control | 24 |
| 4. LA METHODOLOGIE D'ANALYSE AU SEIN DU SGRS..... | 27 |
| 4.1. PERIMETRE DE L'ENQUETE | 27 |
| 4.1.1. Généralités | 27 |
| 4.1.2. Organigramme | 28 |
| 4.1.3. OTAN..... | 29 |

| | |
|--|----|
| 4.2. ENQUETE..... | 30 |
| 4.2.1. Généralités | 30 |
| 4.2.2. Constatations | 30 |
| 4.2.3. Dans la pratique | 32 |
| 4.2.4. Quality Controle & Coaching | 33 |

5. JOINT COUNTER EXTREMISM AND TERRORISM GLOSSARY.....**34**

| | |
|---|----|
| 5.1. LE BESOIN : DES DEFINITIONS COMMUNES AUX QUATRE SERVICES DE BASE DE LA STRATEGIE T.E.R. | 34 |
| 5.2. UN GROUPE DE TRAVAIL POUR DEVELOPPER UN LEXIQUE MODULAIRE ET CUMULATIF | 35 |
| 5.3. LE RESULTAT : 35 TERMES COMMUNEMENT DEFINIS ET DES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT..... | 36 |

CONCLUSION.....39

RECOMMANDATIONS.....43

| | |
|--|----|
| RECOMMANDATIONS A L'ATTENTION DE LA VSSE | 43 |
| RECOMMANDATIONS A L'ATTENTION DU SGRS | 44 |
| RECOMMANDATIONS A L'ATTENTION DES DEUX SERVICES..... | 45 |

ANNEXES A

| | |
|--|---|
| ANNEXE 1 | A |
| ANNEXE 2: JOINT COUNTER EXTREMISM AND TERRORISM GLOSSARY | A |

INTRODUCTION

1. Au quotidien, les services de renseignement procèdent à des analyses individuelles de la menace et des risques. Chacun dans leur champ de compétences, la Sûreté de l'Etat (VSSE) et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) sont en effet amenés à évaluer la menace potentielle que posent des individus.
2. Ces analyses font parfois l'objet de communications externes et, dans ce cadre, peuvent avoir des conséquences très concrètes sur les droits et libertés des citoyens.¹ Les analyses des services de renseignement alimentent en effet une multitude de décisions, tant opérationnelles (par exemple, la définition des cibles prioritaires, la mise à l'agenda en réunion des taskforces locales, l'inscription dans la banque de données commune, etc.) qu'administratives (telles que le refus ou le retrait d'une habilitation de sécurité, le refus de délivrance ou le retrait des documents d'identité ou d'autorisations de séjour, le refus d'octroi de la nationalité belge, le gel des avoirs, etc.).

Aujourd'hui, de telles analyses individuelles de la menace se multiplient et s'inscrivent dans des sphères d'activités variées. Parce qu'elle concerne le cœur du travail de renseignement, la méthodologie d'analyse relève de la cuisine interne, confidentielle, des services et demeure en grande partie méconnue, y compris pour le Comité R/I. Jusqu'à présent, l'opérationnalisation des qualifications légales et des concepts d'analyse est restée dans l'angle mort du contrôle démocratique.

3. Au cours des dernières années, plusieurs dossiers traités par le Comité R/I ont toutefois mis en lumière des faiblesses dans la méthodologie d'analyse des services de renseignement. Par exemple, l'enquête de contrôle sur la manière dont la VSSE a assuré le suivi de l'imam Mohamed TOJGANI a révélé les approximations du service dans sa méthodologie tant en matière d'extrémisme que d'espionnage et d'ingérence.² Cette même enquête a confirmé le constat déjà posé lors de l'enquête sur le suivi de l'extrême droite quant à la difficulté que représente les différences d'opérationnalisation de concepts similaires entre les services.³ En ce qui concerne le SGRS plus spécifiquement, l'enquête de contrôle sur le suivi du militaire radicalisé Jürgen Conings a, entre autres, démontré les tâtonnements au sein du service de renseignement militaire vis-à-vis de la

¹ Voy. par exemple Struys Bruno, "Plots stond Bilal op een lijst van de veiligheidsdiensten: 'Ik werd bang van mezelf toen ik het rapport las", De Morgen, 29 septembre 2022.

² COMITE R/I, *Enquête de contrôle sur la manière dont la VSSE a assuré le suivi de l'imam Mohamed TOJGANI*, 2022.289, février 2023.

³ COMITE R/I, *Rapport d'activités 2020*, 38 et s. ('1.7. Le suivi de l'extrême droite par les services de renseignement belges').

banque de données commune et de ses catégories.⁴

4. En tant qu'autorité de contrôle compétente en matière de traitement de données à caractère personnel par les services de renseignement (*Data Protection Authority – DPA*), le Comité R/I est en outre régulièrement confronté à des dossiers de plaintes dans lesquels les intéressés contestent la qualification qui leur est attribuée par les services de renseignement, par exemple dans le cadre de procédures administratives. En 2023, sur 17 plaintes dites DPA, le Comité a exigé des mesures correctrices dans trois dossiers. En 2024, des mesures correctrices ont été imposées dans deux dossiers sur un total de 18 plaintes DPA traitées.
5. Bien sûr, les menaces évaluées par les services de renseignement renvoient à des phénomènes sociaux complexes (et contestés⁵). Par définition, ces phénomènes sont difficiles à appréhender de manière systématique, voire à objectiver. Des critères et indicateurs doivent néanmoins être définis, d'un point de vue opérationnel, d'abord, mais également afin de minimiser la part d'arbitraire inhérente à une telle analyse.
6. Pour ces raisons, le Comité R/I a choisi de s'intéresser aux coulisses des analyses individuelles de la menace réalisées par les services de renseignement en examinant la méthodologie appliquée dans ce cadre par la VSSE et le SGRS. En mai 2023, une enquête de contrôle sur la méthodologie d'analyse utilisée par les services de renseignement et de sécurité pour la qualification de personnes a été ouverte.

⁴ COMITE R/I, *Rapport d'activités 2021*, 36 et s. ('1.9. Enquête sur la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense : l'affaire Jürgen Conings').

⁵ Rappelons que si elle est consacrée dans les réglementations belge et européenne ainsi qu'auprès des praticiens, la notion de radicalisation est contestée dans la littérature scientifique (voy. par exemple Sedgwick M. (2010), « The Concept of Radicalization as a Source of Confusion », *Terrorism and Political Violence*, vol. 22, no 4, pp. 479-494; Baker-Beall C., Heath-Kelly C. & Jarvis L. (2015), *Counter-Radicalisation: Critical Perspectives*, New York, Routledge; Coolsaet R. (2019), « Radicalization: the origins and limits of a contested concept » In Fadil N., de Koning M. & Ragazzi R. (eds.), *Radicalization in Belgium and the Netherlands. Critical Perspectives on Violence and Security*, London & New York, I.B. Tauris, pp. 29-51).

1.

PORTEE DE L'ENQUETE

1.1. COMPETENCE DU COMITE R/I

7. L'article 33 de la Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (L.Contrôle) stipule que le Comité R/I enquête sur les activités et les méthodes des services de renseignement.
8. La présente enquête fait également écho aux compétences exercées par le Comité R/I dans le cadre de l'article 95 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (LPD). En effet, le Comité agit comme autorité de contrôle compétente en matière de traitement, par les services de renseignement, de données à caractère personnel. À ce titre, le Comité vérifie que les services de renseignement exercent leur pouvoir d'appréciation conformément aux exigences légales et qu'ils respectent les normes de qualité imposées par la loi.

1.2. FINALITES DE L'ENQUETE

9. A partir des mêmes informations opérationnelles, l'opérateur A et l'opérateur B attribuent-ils la même qualification à un individu ? Ce questionnement guide la présente enquête qui vise une meilleure compréhension des opérations humaines et techniques derrière les analyses individuelles de la menace réalisées par les services de renseignement.
10. Ainsi, l'enquête consiste, d'abord, à vérifier si les services de renseignement disposent d'une méthodologie consolidée. Il s'agit ensuite de mettre en lumière les choix méthodologiques opérés par les services dans ce cadre en examinant les qualifications utilisées, leurs définitions et leurs critères d'opérationnalisation. En outre, le Comité examine les modalités de diffusion de la méthodologie d'analyse au sein des services afin d'assurer sa bonne application par les analystes.
11. L'enquête se concentre sur les missions de renseignement des services. Les directions en charge des missions de sécurité (notamment chargées des enquêtes de sécurité) ne relèvent pas du périmètre de l'enquête.

1.3. METHODOLOGIE

12. Après une réunion de lancement avec les deux services de renseignement pour présenter la portée de l'enquête, des questions écrites ont été soumises à la VSSE et au SGRS. Ces questions initiales ont mené à plusieurs allers-retours écrits entre le Comité et les services pour préciser et compléter leurs réponses.

Des entretiens ont en outre été réalisés avec les deux services afin de clarifier leurs réponses écrites. En ce qui concerne le SGRS, le Comité a également rencontré les chefs de plateformes qui assurent le contrôle qualité de première ligne des produits d'analyse.

Pour sa part, la VSSE a organisé, à la demande de l'équipe d'enquête, une démonstration de l'outil d'analyse de la menace en matière de terrorisme et d'extrémisme, ThETIS.

En parallèle, le Comité a réalisé une analyse des documents réglementaires et de la documentation interne des services.

13. A la clôture de la présente enquête, le constat de délais anormalement longs s'impose. Ces délais s'expliquent notamment par l'ouverture de dossiers prioritaires pour le Comité R/I, notamment des enquêtes de contrôle menées à la demande de la Commission de suivi.⁶ Le Comité regrette toutefois le retard, presque systématique, des réponses fournies par les services de renseignement.
14. Le 24 novembre 2025, le Comité R/I a soumis le projet de rapport à la VSSE et au SGRS afin de recueillir leurs observations. Les remarques pertinentes ont été intégrées dans la version finale du rapport.

⁶ Il s'agit notamment des enquêtes suivantes : COMITE R/I, *Enquête de contrôle sur la position d'information des services de renseignement et le suivi assuré à l'occasion de la visite d'une délégation iranienne à Bruxelles du 12 au 15 juin 2023 pour le Brussels Urban Summit, y compris la manière dont le processus de screening a été opéré en vue de la délivrance des visas aux membres de cette délégation*, 2023.305, 26 janvier 2024 ; COMITES R/I et P, *Enquête de contrôle sur la position d'information et l'implication de l'OCAM à l'occasion de la visite d'une délégation iranienne à Bruxelles du 12 au 15 juin 2023 pour le Brussels Urban Summit*, 2023.306, 27 novembre 2023 ; COMITE R/I, *Enquête de contrôle relative au suivi des menaces émanant de l'Iran par les services de renseignement et de sécurité*, 2023.307, 23 avril 2024 ; COMITES R/I et P, *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*, 2023.308.

2.

CADRE JURIDIQUE POUR L'EVALUATION DES PERSONNES PHYSIQUES

2.1. CRITERES GENERAUX D'EVALUATION

15. Les services de renseignement ont pour mission de détecter et d'enquêter sur certaines menaces pour la sûreté de l'Etat et, le cas échéant, de transmettre les informations obtenues aux instances qui peuvent prendre les contre-mesures nécessaires. La VSSE et le SGRS ne sont cependant pas habilités à détecter et à enquêter sur toute menace pour la sûreté de l'Etat. Le législateur a énuméré et décrit, pour ces deux services, les menaces pour la sûreté relevant de leur domaine de compétence dans la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (en abrégé : L.R&S ou Loi Renseignement).
16. La définition légale des menaces pour la sécurité nationale concernées revêt une importance particulière pour plusieurs raisons. Non seulement le législateur oriente-t-il de cette manière la collecte d'informations dans le cadre du travail de renseignement, mais il fournit également, par ce biais, les critères généraux d'appréciation que les services de renseignement doivent appliquer pour déterminer si une personne, un groupement ou un événement doit ou non être considéré comme une menace ou une menace potentielle pour la sûreté de l'État.
17. La Loi Renseignement décrit ces menaces pour la sécurité nationale en énumérant et en décrivant les intérêts fondamentaux du pays à protéger, en combinaison avec des menaces bien définies à maîtriser pour ces intérêts.
18. En ce qui concerne la VSSE, les intérêts à protéger sont les suivants : la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales, et le potentiel scientifique et économique du pays.⁷ La Loi Renseignement contient également une liste exhaustive des menaces spécifiques relevant de la compétence de la VSSE : l'espionnage, l'ingérence, l'extrémisme, le terrorisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles et les organisations

⁷ Art. 7, 1° de la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *M.B.* 18 décembre 1998 (L.R&S).

criminelles.

19. La Loi Renseignement décrit les menaces⁸ qui relèvent de la compétence de la VSSE comme suit⁹:

- a) espionnage : le recueil ou la livraison d'informations non accessibles au public, et le fait d'entretenir des intelligences de nature à les préparer ou à les faciliter;
- b) terrorisme : le recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou 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'Etat de droit, en ce compris le processus de radicalisation ;
- d) prolifération : le trafic ou les transactions relatifs aux matériaux, produits, biens ou *know-how* pouvant contribuer à la production ou au développement de systèmes d'armement non conventionnels ou très avancés. Sont notamment visés dans ce cadre le développement de programmes d'armement nucléaire, chimique et biologique, les systèmes de transmission qui s'y rapportent, ainsi que les personnes, structures ou pays qui y sont impliqués ;
- e) organisation sectaire nuisible : tout groupement à vocation philosophique ou religieuse, ou se prétendant tel, qui, dans son organisation ou sa pratique, se livre à des activités illégales dommageables, nuit aux individus ou à la société ou porte atteinte à la dignité humaine ;
- f) organisation criminelle : toute association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, en vue de commettre de façon concertée des crimes et délits, pour obtenir, directement ou indirectement, des avantages

⁸ En vertu de l'art. 8, 1^{er}, al. 1^{er} L.R&S, une menace est décrite comme « *toute activité, individuelle ou collective, déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger, qui peut avoir un rapport avec l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles, les organisations criminelles; 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* ».

⁹ Art. 8, 1^{er}, al. 2 L.R&S.

patrimoniaux, en utilisant l'intimidation, la menace, la violence, des manœuvres frauduleuses ou la corruption ou en recourant à des structures commerciales ou autres pour dissimuler ou faciliter la réalisation des infractions. Sont visées dans ce cadre les formes et structures des organisations criminelles qui se rapportent intrinsèquement aux activités visées à l'article 8, 1°, a) à e) et g), ou qui peuvent avoir des conséquences déstabilisantes sur le plan politique ou socio-économique ;

g) ingérence : la tentative d'influencer des processus décisionnels par des moyens illicites, trompeurs ou clandestins ;

20. Les intérêts fondamentaux de l'Etat¹⁰ que le service doit protéger sont définis dans la loi comme suit :

« la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel » :

a) la sécurité des institutions de l'Etat et la sauvegarde de la continuité du fonctionnement régulier de l'Etat de droit, des institutions démocratiques, des principes élémentaires propres à tout Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

b) la sécurité et la sauvegarde physique et morale des personnes et la sécurité et la sauvegarde des biens ;

« la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales » : la sauvegarde de l'intégrité du territoire national, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Etat, des intérêts des pays avec lesquels la Belgique poursuit des objectifs communs, ainsi que des relations internationales et autres que la Belgique entretient avec des Etats étrangers et des institutions internationales ou supranationales ;

« le potentiel scientifique ou économique » : la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique ou économique.

21. En ce qui concerne le SGRS, les intérêts à protéger sont les suivants : l'intégrité du territoire national ou la population, les plans de défense militaires, l'accomplissement des missions des Forces armées, la sécurité des ressortissants belges à l'étranger et le potentiel scientifique et économique en rapport avec la Défense.¹¹ Le législateur a omis d'inclure dans la loi une liste de menaces bien définies, comme c'est le cas pour la VSSE, mais a choisi de définir plus précisément, au même endroit et de manière intégrée, les intérêts protégés par le SGRS et les menaces que le service militaire doit combattre.¹²

¹⁰ Art. 8, 2° à 4° L.R&S.

¹¹ Art. 11, § 1^{er}, 1°, al. 1^{er} L.R&S.

¹² Art. 11, § 2 L.R&S.

1° « activité qui menace ou pourrait menacer l'intégrité du territoire national ou la population » : toute manifestation de l'intention de, par des moyens de nature militaire, saisir, occuper ou agresser tout ou partie du territoire national, de l'espace aérien au-dessus de ce territoire ou de la mer territoriale, ou porter atteinte à la protection ou à la survie de tout ou partie de la population, au patrimoine national ou au potentiel économique du pays ;

2° « activité qui menace ou pourrait menacer les plans de défense militaires » : toute manifestation de l'intention de prendre connaissance par voie illicite des plans relatifs à la défense militaire du territoire national, de l'espace aérien au-dessus de ce territoire ou de la mer territoriale et des intérêts vitaux de l'Etat, ou à la défense militaire commune dans le cadre d'une alliance ou d'une collaboration internationale ou supranationale ;

2°/1 « activité qui menace ou pourrait menacer le potentiel scientifique et économique en rapport avec les acteurs, tant personnes physiques que personnes morales, qui sont actifs dans les secteurs économiques et industriels liés à la défense et qui figurent sur une liste approuvée par le Conseil national de sécurité, sur proposition du Ministre de la Justice et du Ministre de la Défense » : toute manifestation de l'intention de porter atteinte aux éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de ces acteurs ;

3° « activité qui menace ou pourrait menacer l'accomplissement des missions des Forces armées » : toute manifestation de l'intention de neutraliser, d'entraver, de saboter, de porter atteinte ou d'empêcher la mise en condition, la mobilisation et la mise en œuvre des Forces armées belges, des Forces armées alliées ou des organismes de défense interalliés lors de missions, actions ou opérations dans le cadre national, dans le cadre d'une alliance ou d'une collaboration internationale ou supranationale ;

4° « activité qui menace ou pourrait menacer la sécurité des ressortissants belges à l'étranger » : toute manifestation de l'intention de porter collectivement atteinte [6 ...]6 à la vie ou à l'intégrité physique de ressortissants belges à l'étranger et des membres de leur famille.

22. La terminologie militaire spécifique utilisée dans l'art. 11 L.R&S – des notions telles que « des moyens de nature militaire », « saisir, occuper ou agresser du territoire national », ou « la mise en condition, la mobilisation et la mise en œuvre des Forces armées belges » – doit être expliquée à l'aide du droit militaire en vigueur.
23. L'évaluation des personnes physiques par la VSSE et le SGRS et la qualification de leurs comportements doivent consister à vérifier si les critères légaux applicables sont remplis ou susceptibles d'être remplis.

2.2. CRITERES D'ÉVALUATION PARTICULIERS

24. La définition légale des intérêts et menaces mentionnés n'est toutefois pas suffisante dans la pratique. Non seulement elle contient différents termes qui nécessitent une description plus précise, mais le législateur n'a pas non plus prêté attention à divers aspects spécifiques (par ex., les formes de participation et d'implication dans la création ou le développement d'une menace). Ceci n'est pas nécessairement problématique. Il est en effet possible que, dans le cadre de l'application de la loi, des critères d'évaluation particuliers soient fixés en plus des critères d'évaluation généraux (*supra*). En tant qu'autorités compétentes, le Roi (par A.R.), le Conseil national de sécurité, les ministres de la Justice (pour la VSSE) et de la Défense (pour le SGRS) et les dirigeants des services concernés (par ex. par note de service interne, protocole ou accord de coopération avec d'autres services) sont habilités à définir de tels critères d'évaluation particuliers.¹³ Il convient dès lors de se réjouir que la VSSE et le SGRS, en collaboration avec l'OCAM et la Police fédérale, aient rédigé un *Joint Counter Extremism and Terrorism Glossary (Joint CET Glossary)* et l'aient soumis pour information au Comité de coordination du renseignement et de la sécurité.¹⁴ L'approbation du *Joint CET Glossary* par les dirigeants des services concernés – l'Administrateur général de la VSSE, le Chef du SGRS, le Directeur de l'OCAM et le Directeur de la Direction de la lutte contre la criminalité grave et organisée de la Police fédérale – rend obligatoire l'utilisation des concepts qui y sont énumérés et leur définition pour les collaborateurs placés sous l'autorité des dirigeants des services mentionnés. Il convient par ailleurs de saluer le fait que, outre le *Joint CET Glossary* susmentionné, le VSSE utilise en interne un cadre conceptuel complémentaire¹⁵ et que le SGRS utilise le cadre conceptuel commun de l'OTAN.¹⁶
25. Les termes suivants sont définis dans le *Joint CET Glossary*¹⁷ : *Person of Interest (POI)*, *Subject of Interest*, groupe, organisation, menace, risque, violence, idéologie, extrémisme, terrorisme, terrorisme d'État, contact, sympathisant, facilitateur, membre [affilié, partisan, disciple], idéologue, propagandiste [producteur, rédacteur], activiste, activisme, extrémiste, militant, membre opérationnel, terroriste, *lone actor*, islamisme, djihadisme, extrémisme de gauche, extrémisme de droite, complotisme, *anti-establishment*, incel [*involuntary celibate*], désinformation, polarisation, discours de haine et processus de radicalisation

¹³ Il convient d'ajouter à cela que, logiquement, les tribunaux et les organes de contrôle indépendants compétents en la matière (principalement la Commission BIM et le Comité R/I), dans le cadre du traitement de dossiers concrets, ont un pouvoir d'interprétation important des concepts utilisés dans la Loi Renseignement.

¹⁴ Voy. 5. *Joint Counter Extremism and Terrorism Glossary*.

¹⁵ Voy. 3.

¹⁶ Voy. 4.

¹⁷ Voir annexe 2.

[radicalisation].

26. Le principe de la hiérarchie des normes juridiques joue ici un rôle important. En vertu de ce principe, les critères d'évaluation fixés dans une norme juridique supérieure prévalent sur les critères d'évaluation contraires fixés dans une norme juridique inférieure.¹⁸ Les concepts définis par le Conseil national de sécurité (CNS) et leur description, par exemple, auraient toujours priorité sur les concepts définis par un dirigeant de service et leur description. Les critères particuliers ne peuvent toutefois jamais être définis d'une manière qui soit contraire aux critères généraux fixés par la loi. La situation idéale est celle où les critères d'évaluation généraux (fixés par la loi) et les critères d'évaluation particuliers (dans une instruction du CNS et/ou des notes de service internes) forment un tout intégré et applicable.
27. La décision d'établir des critères d'évaluation spécifiques crée une obligation de transparence sans restriction. En vertu du principe de légalité, de loyauté et de transparence (art. 75, 1° LPD), les données à caractère personnel doivent être traitées de manière loyale et licite. Cela signifie notamment qu'une personne peut, sans procédure supplémentaire, découvrir pourquoi un service de renseignement la considère comme problématique ou menaçante, en particulier lorsqu'une telle évaluation est utilisée par une autorité publique pour prendre une décision qui a des conséquences juridiques négatives pour la personne concernée ou qui l'affecte de manière significative.
28. Une telle transparence ne peut se limiter à la simple mention des définitions utilisées dans une note d'analyse. Les citoyens, mais aussi le Parlement et les juridictions compétentes, doivent avoir la possibilité de vérifier si un service de renseignement mobilise les concepts adéquats et en donne une interprétation correcte, dans le respect du principe de la hiérarchie des normes juridiques (*supra*). Il convient également d'éviter qu'un service de renseignement utilise des critères, concepts et/ou définitions différentes selon la personne faisant l'objet de l'évaluation. Il n'est pas acceptable que des situations similaires soient traitées différemment en raison d'interprétations divergentes des concepts employés. Pour prévenir cela (c'est-à-dire un traitement inégal de situations identiques), les critères d'évaluation, les concepts utilisés et leur définition doivent être fixés de manière claire et non équivoque, doivent être rendus suffisamment publics et doivent faire l'objet d'un contrôle approprié.¹⁹ Cela ne signifie bien entendu *pas* que les critères d'évaluation, les

¹⁸ Le principe de la hiérarchie des normes juridiques prévoit qu'en cas de conflit, la norme supérieure prévaut.

¹⁹ Il convient en effet de faire la distinction entre, d'une part, les critères d'évaluation généraux (fixés par la loi) et, d'autre part, les critères d'évaluation particuliers (fixés par un règlement, par ex. par une instruction du CNS, une note de service interne ou un accord de coopération tels que le *Joint CET Glossary*) et, d'autre part, les indicateurs qu'un service de renseignement peut fixer et qui constituent un outil opérationnel pour chaque collaborateur sur le terrain. Afin de protéger le mode opératoire

concepts et les définitions doivent être immuables. La loi (dans laquelle les critères généraux d'évaluation ont été fixés), les Arrêtés royaux, les instructions du CNS, les circulaires ministérielles, les notes de service internes et les accords de coopération entre les services (par ex. le *Joint Glossary*) peuvent faire l'objet de modifications en cas d'évolution politique ou d'apparition d'ambiguïtés. Compte tenu de la portée temporelle des critères d'évaluation concernés, il conviendra alors également assurer une publicité suffisante qu'un concept et/ou une description a été modifié.

2.3. EXIGENCES LEGALES EN TERMES DE QUALITE

29. D'un point de vue juridique, l'évaluation et la qualification des personnes physiques doivent être considérées comme un traitement de données à caractère personnel. De ce fait, diverses réglementations relatives à la protection des données et au traitement des données à caractère personnel s'appliquent à une telle évaluation effectuée par la VSSE et le SGRS.
30. Le Loi sur la Protection des données (LPD)²⁰ prévoit diverses exigences de qualité auxquelles doit satisfaire tout traitement de données à caractère personnel effectué par les services de renseignement. En vertu de l'article 75 LPD, les données à caractère personnel doivent être:
- traitées loyalement et licitement (le « principe de légalité, de loyauté et de transparence »)²¹;
 - collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des dispositions légales et réglementaires applicables (le « principe de finalité »)²²;
 - adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement (le « principe de proportionnalité »)²³;
 - exactes et, si nécessaire, mises à jour. Toutes les mesures raisonnables sont prises pour que les données à caractère personnel inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées (le « principe d'exactitude »)²⁴.

d'un service de renseignement, le Comité accepte que ces indicateurs ne soient pas rendus publics, étant entendu que les critères d'évaluation particuliers existants ont été intégralement rendus publics.

²⁰ Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (*M.B.* 5 septembre 2018 ; ci-après : Loi Protection des données ou LPD).

²¹ Art. 75, 1° LPD.

²² Art. 75, 2° LPD.

²³ Art. 75, 3° LPD.

²⁴ Art. 75, 4° LPD.

31. La transmission de renseignements à des tiers constitue en principe une décision d'opportunité du service de renseignement concerné (cf. artt. 13, § 1^{er}, al. 1^{er} *juncto* 19, al. 1^{er} L.R&S). Il existe toutefois des prescriptions, fixées par la loi ou par voie réglementaire, qui imposent une communication externe. Les exigences de qualité susmentionnées revêtent une importance particulière lors de la transmission externe d'une évaluation portant sur une personne physique, en particulier lorsque cette transmission s'inscrit dans le cadre d'une décision administrative entraînant pour l'intéressé des conséquences juridiques négatives ou l'affectant de manière significative. Lorsqu'un service de renseignement est légalement tenu de communiquer des informations à des tiers, il doit également tenir compte des critères légaux prévus dans la disposition concernée. Ces critères ne constituent alors pas des critères d'appréciation pour l'évaluation des personnes physiques, mais bien des critères de communication qui donnent effet à l'obligation de transmission concernée.²⁵

²⁵ Par exemple, le MOU Counter-Intelligence Platform (CIP) prévoit que : « *Les services qui composent la plateforme stratégique* » – à savoir la VSSE, le SGRS, la PJF, les Affaires étrangères et le Parquet fédéral – « *transmettent les informations et renseignements à la CIP dès qu'il existe un soupçon raisonnable d'infractions pénales en cours ou déjà commises mais non encore découvertes.* » (traduction libre). Une telle disposition favorise le bon échange d'informations dans le cadre de la lutte contre l'espionnage et l'ingérence, mais elle n'oblige pas les services de renseignement à utiliser les éléments constitutifs d'infractions pénales comme critères d'évaluation lors de l'appréciation de personnes physiques.

3.

UN SERVICE DE RENSEIGNEMENT CIVIL VISANT A MIEUX SE FAIRE COMPRENDRE

32. L'enquête a mis en exergue que la Sûreté de l'Etat (VSSE) est animée depuis plusieurs années par la volonté de mieux se faire comprendre des destinataires de ses produits. Cette intention s'est traduite par plusieurs initiatives visant à professionnaliser la communication externe du service en matière d'évaluation des personnes physiques.
33. Avant de s'intéresser à celles-ci (aux points 3.2 et 3.3), certaines précisions s'imposent concernant les contours de l'enquête relative à la VSSE.

3.1. PREALABLE : PRECISER LES CONTOURS DE L'ENQUETE

34. A l'ouverture de son enquête, le Comité avait pour ambition de s'intéresser à la méthodologie mobilisée par le service pour, d'une part, évaluer la menace que représente un individu, et d'autre part, pour attribuer à cet individu la qualification adéquate (lisez correspondant à son niveau de menace), en particulier dans les communications externes du service.
35. Au cours de l'enquête, il est apparu nécessaire de préciser deux points :
 - Délimiter les types d'individus dont il est question et se concentrer sur les « Personnes d'intérêt » puisqu'il s'agit d'une notion qui se situe au cœur du travail de renseignement de la Sûreté de l'Etat (point 3.1.1.) ;
 - Distinguer les opérations de qualification pouvant intervenir dans le cadre du travail de renseignement — et pour un usage purement interne — de celles réalisées pour les communications externes et analyser en priorité ces dernières (point 3.1.2.).

3.1.1. Le concept de « *Personne d'intérêt* » ou « *Person of Interest* » (P.O.I.)

36. Par définition, toute nouvelle information communiquée à un service de renseignement ne peut pas donner lieu par celui-ci à l'ouverture d'une enquête de renseignement. Des choix et des priorités doivent être définis par le service.

Synthèse des paragraphes 37 à 43 classifiés Confidentiel :

37. Afin d'être guidée dans cet exercice, la VSSE mobilise une méthode appelée ROCAP visant à lui permettre d'évaluer, dans toute nouvelle information entrante concernant une menace et non liée à un dossier en cours, l'existence éventuelle d'un risque et, donc, le besoin d'enquêter. Cette méthode prescrit d'analyser l'information au travers de cinq axes : le risque, l'opportunité, la crédibilité, l'actionnabilité et la proportionnalité. Les résultats de cette évaluation permettent au service de déterminer des priorités dans les enquêtes à mener et d'allouer les moyens d'enquête (techniques et humains) selon ces priorités.

Est catégorisée « Personne d'intérêt » au sein de la VSSE toute personne pour laquelle le service vise, par une enquête de renseignement (dont les moyens et l'intensité varient selon le degré de la menace potentielle), à déterminer la menace effective que représente la personne.

44. La très grande majorité des analyses individuelles de la menace et des qualifications attribuées par le service à des individus concernent *a fortiori* des personnes considérées par le service comme P.O.I. C'est donc la méthodologie mobilisée par le service pour l'analyse et la qualification des P.O.I. qui a retenu l'attention du Comité.

3.1.2. L'opération de qualification dans le cadre de communications externes

45. Les premiers échanges avec la VSSE dans le cadre de cette enquête ont mis en exergue le fait que le service opérait une distinction entre les communications internes au service relatives à des P.O.I. et les communications externes au service les concernant. Dans les deux cas, une opération d'attribution d'une qualification peut intervenir mais avec des visées différentes. Un P.O.I. peut se voir attribuer une qualification pour un usage purement interne au service, et ce, afin de structurer le travail de renseignement. Cette opération se distingue de l'attribution d'une qualification pour les communications externes où l'objectif poursuivi est lui communicationnel : « s'assurer que le destinataire des produits comprenne exactement ce qui lui est dit, et ne se trompe pas dans l'interprétation à donner aux termes et concepts utilisés ».²⁶ Le choix des mots dans les communications externes est en effet crucial. A différents stades d'une enquête de renseignement, et pour diverses raisons, le service peut être amené à communiquer sur un P.O.I. avec des partenaires et des administrations. Ces communications peuvent avoir des conséquences très concrètes sur les droits et libertés des citoyens puisqu'elles peuvent déboucher sur des décisions administratives qui les affectent de manière significative. Ces communications doivent donc répondre à une série d'exigences.²⁷

²⁶ *Ibid.*, p.7.

²⁷ Voy. 2, point 2.3.

46. Pour ces raisons, le Comité a choisi de s'intéresser en priorité à l'analyse du processus d'attribution d'une qualification à un P.O.I. dans les communications externes du service, c'est-à-dire aux choix des mots posés par le service dans ses notes externes pour parler d'un individu et de la menace potentielle qu'il représente. La majeure partie de ce chapitre est consacrée à cette question.
47. Cela étant dit, même si le service opère une distinction entre les qualifications attribuées en interne à un individu de celles à mobiliser pour les communications externes, *a fortiori* il devrait y avoir une certaine adéquation entre les deux types d'opération. S'intéresser aux opérations de qualification dans les communications externes revient donc inévitablement à se pencher sur le travail opéré en interne d'évaluation de la menace potentielle. C'est pourquoi des questions à ce propos sont également discutées dans ce chapitre.

3.2. QUELLE METHODOLOGIE POUR LA QUALIFICATION DES PERSONNES DANS LES NOTES EXTERNES ?

48. Deux outils visant à guider les membres du personnel dans le choix des qualifications à attribuer à une personne d'intérêt dans les communications externes coexistent au sein du service :
- **La note interne intitulée « Termes coordonnés pour la qualification des personnes d'intérêt (P.O.I.) »** (ci-après note P.O.I.). Publiée en interne en octobre 2022, cette note contient une liste de termes mobilisables pour décrire le rôle d'un P.O.I. au sein d'un groupe, d'une organisation ou au profit d'une idéologie, accompagnés d'une définition. Cette note est analysée ci-dessous (aux points 2.2.1 à 2.2.4.).
 - **Le *Joint Counter Extremism and Terrorism Glossary*** (ci-après Joint CET Glossary). Fruit d'une collaboration entre la VSSE, l'OCAM, le SGRS et la Police fédérale, ce lexique commun à ces quatre services comporte 35 termes définis en matière de terrorisme et d'extrémisme. De nature différente, certains se rapportent à des qualifications pouvant être attribuées à un individu alors que d'autres concernent des concepts généraux, des idéologies, phénomènes ainsi que des processus observés en matière d'extrémisme et de terrorisme. S'agissant d'un outil commun (notamment) aux deux services de renseignement, son analyse fait l'objet d'un chapitre distinct.²⁸

²⁸ Voy. 5. *Joint Counter Extremism and Terrorism Glossary*.

3.2.1. La note P.O.I pour répondre au besoin de parler un langage commun

Synthèse des paragraphes 49 & 50 sensibles non classifiés

49. Par la publication de la note P.O.I., la VSSE visait à adopter au sein du service un langage commun pour parler des personnes auxquelles le service s'intéresse.
50. Plusieurs difficultés auxquelles le service était confronté ont mené à la rédaction de la note.

3.2.2. La fixation d' un cadre conceptuel construit sur la base de l'approche fondée sur les indicateurs

51. Pour remédier à ce diagnostic, le service a rédigé une liste de termes à employer uniformément lorsqu'il est question d'individus dans les produits de renseignement de la Sûreté de l'Etat.

Synthèse des paragraphes 52 & 53 sensibles non classifiés

52. L'analyse de la note révèle que, plus qu'un simple lexique, celle-ci présente un cadre de pensée commun dans lequel représenter les P.O.I.

54. Le cadre conceptuel se base sur une technique structurée d'analyse classique, à savoir l'approche fondée sur les indicateurs (*indicator-based approach*). Il s'agit d'une méthodologie d'analyse reposant sur l'identification et l'évaluation de signaux mesurables, appelés indicateurs, permettant de détecter des menaces, des activités suspectes ou des tendances significatives.²⁹ Les indicateurs peuvent être des événements, des éléments d'information ou des phénomènes observables. Ils peuvent être quantitatifs ou qualitatifs. Leur observation peut révéler « *des évolutions, l'émergence de tendances, des schémas d'activités ou des modifications de comportements susceptibles d'indiquer un risque ou une menace potentielle* ». ³⁰ L'instrument de taxation du risque VERA 2R, fondé sur cette approche et utilisé pour évaluer le risque d'extrémisme violent, a en particulier été mobilisé par le service.³¹
55. Des contributions d'experts (internes et de services spécialisés), plusieurs constats issus de la pratique lors d'analyses, de formations et d'échanges belges et internationaux ainsi que des problèmes rencontrés par le service en terme d'interprétation erronée de ses produits ont également nourri les réflexions.³²

²⁹ VSSE, courrier de réponse, 31 mars 2025, passage sensible non classifié, p.4.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ VSSE, courrier de réponse, 11 juillet 2025, p.1.

³² VSSE, courrier de réponse, 4 décembre 2023, passage non classifié, p.4. ; courrier de réponse, 11 juillet 2025, p.1 ; courrier de réponse, 31 mars 2025, passage sensible non classifié, p.4.

3.2.3. Le résultat : une liste composée de 80 termes définis et accompagnés de consignes d'utilisation...

Synthèse des paragraphes 56 & 57 sensibles non classifiés

56. L'initiative a permis à la VSSE d'aboutir à une liste de 80 termes définis, diffusée en interne fin octobre 2022.
57. L'analyse de la liste révèle que le travail réalisé est minutieux et répond à l'ambition fixée par le service de favoriser une meilleure compréhension de ses produits.

3.2.4. ...sans véritables indicateurs et figée dans le temps

58. Selon les explications du service reprises ci-dessous, la note P.O.I est construite notamment sur la base de l'approche *indicator-based* dont « *l'un des principaux atouts [...] est qu'elle favorise une analyse homogène des phénomènes similaires : les comportements des P.O.I. sont ainsi observés et évalués de manière cohérente par les opérateurs, sur la base de critères communs définis par les indicateurs* ». ³³
59. Cependant, si la liste a le mérite de définir de manière univoque les termes à mobiliser pour qualifier des personnes d'intérêt (en particulier dans les notes externes), le Comité perçoit moins sa capacité à objectiver le travail d'analyse au sein du service, et à garantir une analyse homogène de phénomènes similaires. Les définitions des termes figurant dans la note laissent encore une (trop) grande marge d'appréciation à chaque membre du service en charge de l'évaluation de la menace potentielle que pose un individu. Elles ne suffisent pas à garantir que deux opérateurs évalueront de manière similaire le comportement d'un P.O.I. Autrement dit, rien n'indique que l'évaluation d'un P.O.I. par deux opérateurs différents aboutira à l'attribution de la même qualification, et ce, même si les deux opérateurs sont d'accord sur le sens à donner aux différentes qualifications. Pour cela, chaque définition devrait être opérationnalisée et déclinée en une liste d'indicateurs. Cette étape, laborieuse mais cruciale, reste encore à franchir.

Synthèse du paragraphe sensible non classifié

60. Pour certaines matières, ce constat est à nuancer. C'est notamment le cas en matière de terrorisme et d'extrémisme où un outil composé d'indicateurs a été développé par le service afin de guider les analyses individuelles. Le Comité regrette néanmoins que le recours à ces indicateurs soit laissé à l'appréciation des opérateurs. Leur recours devrait, au contraire, si pas imposé, au moins être fortement encouragé par le service, en particulier auprès des nouveaux opérateurs, par nature moins familiers avec les différents concepts mobilisés.

61. Quant à la menace d'espionnage, dans le cadre de son enquête de contrôle sur la manière

³³ VSSE, courrier de réponse, 31 mars 2025, passage sensible non classifié, p.4.

dont la VSSE a assuré le suivi de l'imam Mohamed TOJGANI, le Comité avait constaté que le service dispose d'une méthodologie pour identifier les officiers de renseignement de certains pays, inspiré d'indicateurs arrêtés par des partenaires au niveau international.³⁴

Synthèse du paragraphe classifié confidentiel

62. Fin 2023, le service faisait part de sa volonté d'opérationnaliser les définitions figurant dans la note P.O.I.³⁵ Il est regrettable que cette initiative n'ait jamais vu le jour.

63. Par ailleurs, alors que la liste est décrite à l'origine comme étant évolutive – la volonté annoncée du service à l'époque étant de procéder à sa révision trimestrielle – elle n'a pas été mise à jour depuis la publication de sa première version en octobre 2022. Ceci dénote avec le caractère vivant et dynamique qui lui a été initialement attribué.

64. L'initiative « *Joint CET Glossary* » menée en parallèle dans le cadre de la Stratégie T.E.R. vient en partie expliquer ce changement de priorité. Lancée par la VSSE avec l'OCAM, cette initiative visait à développer un langage commun entre les services de base de la Stratégie T.E.R. (à savoir l'OCAM, la VSSE, le SGRS et la Police fédérale) autour de concepts mobilisés dans le cadre de l'extrémisme et du terrorisme. Projet ambitieux étalé sur plusieurs années, il a permis d'aboutir en février 2025 à un lexique commun à ces quatre services qui comporte 35 termes définis.³⁶ Ce lexique a remplacé en partie la note P.O.I. En effet, pour l'ensemble des termes figurant dans les deux lexiques (17 au total), c'est la définition du *Joint CET Glossary* qui s'impose.³⁷ Nous verrons que les quatre services à l'origine de cette initiative ambitionnent d'opérationnaliser ces définitions par la définition d'indicateurs. Cependant, les définitions des termes qui n'apparaissent que dans la note P.O.I. (et donc pas dans le *Joint CET Glossary*) sont, elles, toujours d'application. Le besoin d'opérationnaliser ces définitions demeure donc.

3.3. ET DANS LA PRATIQUE ?

65. Au sein de la VSSE, deux outils coexistent et se chevauchent donc en partie pour la qualification des P.O.I. dans les communications externes: la note P.O.I. et le *Joint CET Glossary*. Le Comité s'est intéressé à vérifier comment le service compose avec ce défi dans la pratique.

66. En préambule, il faut préciser que le *Joint CET Glossary* ayant été adopté quelques mois seulement avant la rédaction de ce rapport, son application concrète ne sera pas discutée.

³⁴ COMITE R/I, *Enquête de contrôle sur la manière dont la VSSE a assuré le suivi de l'imam Mohamed TOJGANI*, 2022.289, février 2023.

³⁵ VSSE, courrier de réponse, 4 décembre 2023, passage classifié confidentiel, p.2

³⁶ Voy. 5. *Joint Counter Extremism and Terrorism Glossary*.

³⁷ Voy. 3.

Il sera plutôt question des processus mis en place pour accompagner les membres du personnel dans la rédaction des produits externes (point 2.3.1) ainsi que ceux visant à contrôler la qualité des produits de renseignement avant leur sortie (point 2.3.2).

3.3.1. Des agents familiarisés

67. Afin d'assurer une bonne application des outils méthodologiques, la première étape consiste à veiller à ce qu'ils soient connus du personnel chargé de les mobiliser. Cela passe par la mise à disposition de la documentation pertinente et des outils de guidance.

L'accessibilité de la documentation pertinente

68. La VSSE a créé sur son intranet un glossaire obligatoire reprenant l'ensemble de termes définis dans la note P.O.I. et le *Joint CET Glossary* (voir ci-dessus). Il vise ainsi à répondre au défi que pose le fait d'avoir en interne deux outils qui coexistent. Le *Joint CET Glossary* primant sur l'autre, lorsqu'un terme est défini dans les deux documents, c'est la définition du *Joint CET Glossary* qui est d'application et figure dans le glossaire.³⁸

69. L'usage des termes qu'il contient est obligatoire en ce sens que si dans une note destinée à l'externe figure un terme défini dans celui-ci, ce terme doit impérativement être mobilisé selon l'acception retenue dans le glossaire. Les formulations analogues sont par ailleurs à éviter.³⁹ Et, à la première utilisation d'un de ces termes, sa définition doit être mentionnée en note de bas de page. Les consignes sont donc assez semblables à celles reprises dans la note P.O.I. (voir ci-dessus).

70. Si dans un premier temps, le Comité n'avait pas pu effectuer les vérifications nécessaires au sein du glossaire en raison d'un accès anormalement limité à l'intranet du service,⁴⁰ – et que le service dit indépendant de sa volonté – en cours d'enquête, cet accès a finalement été rendu possible. Le Comité a pu constater la présence du glossaire subdivisé en quatre catégories (fonctions, idéologies et phénomènes, implication, varia). Le Comité peut par ailleurs confirmer que la primauté est effectivement accordée aux définitions issues du *Joint CET Glossary*. Néanmoins, des différences entre les versions francophone et néerlandophone du glossaire ont été constatées.⁴¹ En effet, si dans la version francophone, l'origine des termes est précisée⁴², cela n'est pas le cas pour les termes en néerlandais. Le Comité invite le service à s'assurer d'une reproduction fidèle du glossaire dans les deux

³⁸ Rappelons que parmi les 35 termes que comporte le *Joint CET Glossary*, 17 termes figurent également dans la note P.O.I.

³⁹ VSSE, note interne « compliance », version du 13 février 2025, p.3.

⁴⁰ A l'inverse de ce qui a été convenu avec le service.

⁴¹ Les vérifications ont été effectuées en novembre 2025.

⁴² Il s'agit soit du *Joint CET Glossary* soit de la note « Termes coordonnés pour la qualification des personnes d'intérêt (P.O.I.) » de la VSSE.

langues.

71. L'exercice réalisé par la VSSE est précieux puisqu'il permet de compiler les définitions à appliquer dans un seul et même document. Il évite ainsi aux membres du personnel de devoir jongler avec les deux documents fondateurs de celui-ci pour trouver la définition adéquate.
72. Néanmoins, le Comité a également pu constater que la note P.O.I. reste accessible sur l'intranet du service, sans qu'il soit fait mention du fait que certaines définitions ont été remplacées par le *Joint CET Glossary*.⁴³ Ceci peut être source de confusion en interne. Une mention apposée sur ce document indiquant qu'il est remplacé en partie est souhaitable.

Synthèse du paragraphe sensible non classifié

73. Par ailleurs, une meilleure explication du statut du cadre conceptuel développé dans cette même note suite à l'adoption du *Joint CET Glossary* aurait été bienvenue. Est-il toujours d'application pour l'analyse en interne lorsqu'il s'agit des termes relatifs à l'extrémisme et au terrorisme qui se rapportent au rôle d'un P.O.I (à savoir une implication mais plusieurs fonctions possibles pour la qualification d'un P.O.I) alors qu'il n'en est pas fait mention dans le *Joint CET Glossary* ? Ce point manque de clarté.

De la guidance pour la rédaction

74. Hormis ce glossaire commun, d'autres actions ont été initiées par le service pour guider en interne la rédaction des produits de renseignement.
75. Tout d'abord, la familiarisation des nouveaux agents aux exigences à respecter se fait lors de leur trajet de formation organisé à leur entrée en fonction.⁴⁴
76. Par ailleurs, des lignes directrices ont été érigées afin d'assister les membres du personnel dans la rédaction de notes sortantes. Compilées dans un document interne de 13 pages intitulé « Compliance », celles-ci listent l'ensemble des points d'attention et des exigences de forme et de fond auxquelles doivent répondre les notes sortantes. L'objectif est de « garantir que tous les produits de la VSSE sont conformes aux exigences légales et de la communauté du renseignement – y compris les procédures internes –, qu'ils cadrent avec les objectifs de la VSSE tels qu'ils sont définis dans le plan stratégique, qu'ils répondent aux attentes des clients/partenaires et qu'ils satisfont aux exigences de qualité requises ».⁴⁵
77. Réparti en sept points, le document établit un ensemble de règles de forme et de fond à respecter lors de la rédaction d'un produit de renseignement. Parmi les règles à suivre en terme de structuration des idées et de contenu, un point concerne « la terminologie

⁴³ Les vérifications ont été effectuées en novembre 2025.

⁴⁴ VSSE, courrier de réponse, 4 décembre 2023, passage non classifié, p.5.

⁴⁵ VSSE, note interne "compliance", version du 13 février 2025, p.1.

spécifique (obligatoire) » et est libellé comme suit : « *dans un souci de transparence vis-à-vis de ses clients et de ses partenaires, la VSSE a créé un dictionnaire spécifique pour définir le rôle et le degré d'implication des persons of interest. En collaboration avec l'OCAM, le SGRS et la POLFED, elle a également travaillé à l'élaboration d'un lexique commun en matière de terrorisme et d'extrémisme (CTE). Tous ces termes sont repris dans le glossaire obligatoire. Vous devez impérativement les utiliser et éviter les formulations analogues. A la première utilisation de l'un d'entre eux dans un document, sa définition doit être introduite en note de bas de page* ». ⁴⁶ Il est donc renvoyé au *Joint CET Glossary* abordé ci-dessus et analysé au chapitre 4.

78. D'autres exigences de fond sont formulées telles que l'interdiction de faire usage de jugements de valeur, l'obligation d'opérer une distinction claire entre faits et hypothèses, celle d'exprimer le degré de certitude d'une allégation au moyen d'une échelle de degrés de certitude unique, ou encore celle d'utiliser une échelle de temps unique pour exprimer la vitesse d'évolution d'un phénomène ou de la réalisation d'une étape. ⁴⁷
79. Par l'intermédiaire de cet outil, le service vise donc à ce que ses produits répondent non seulement à un certain standard mais soient aussi le plus uniformes possibles.

Des templates spécifiques selon la finalité des notes sortantes

80. La VSSE a également développé plusieurs modèles pour ses notes sortantes afin de faciliter la compréhension de ces dernières.
81. Les produits sortants de la VSSE sont classés en NA (notes destinées aux partenaires nationaux) et NE (notes destinées aux partenaires étrangers). Pour ces deux types de supports, la VSSE peut choisir le modèle (*template*) à utiliser. ⁴⁸ Il s'agit de textes-cadres apposés sur les notes, destinés à aider le destinataire à mieux comprendre le produit. Le choix du *template* relève de la décision de l'agent qui est l'auteur initial de la note. Les collaborateurs chargés de valider les notes (c'est-à-dire les supérieurs hiérarchiques et fonctionnels, ainsi que les services responsable de la conformité) sont tenus de vérifier si le *template* choisi est adapté à l'objectif de la note.
82. Le Comité salue l'utilisation de tels *templates*. Leur utilisation constitue clairement une mise en œuvre du principe de finalité pouvant être considérée comme une bonne pratique. Dans le cadre du traitement des données à caractère personnel, y compris l'évaluation des personnes physiques, ce principe juridique constitue l'une des exigences de qualité auxquelles la VSSE doit satisfaire (*supra*).

⁴⁶ *Ibid.*, p.3.

⁴⁷ *Ibid.*, pp.3-4.

⁴⁸ Ces modèles sont générés automatiquement par le système de gestion documentaire Codex de la VSSE.

83. La VSSE dispose de plusieurs *templates*. Les suivants sont d'une importance immédiate pour l'évaluation des personnes :

- Note administrative : « *Ce produit est une note administrative dont le but est uniquement d'échanger des informations administratives ou pratiques avec un partenaire* ». Le Comité constate que dans la pratique, ce *template* est principalement utilisé lorsque la VSSE transmet une note à un autre service public dans le cadre d'une procédure administrative concernant un dossier individuel.
- Note d'appui : « *Ce produit est une note d'appui visant à répondre à une demande spécifique d'un partenaire afin de soutenir sa mission.* »
- Analyse de renseignements : « *Ce produit est une analyse de renseignements visant à fournir une analyse détaillée des questions, réseaux ou personnes d'intérêt pour un suivi ultérieur.* »
- Note d'information : « *Ce produit est une note d'information dont l'objectif est de gérer et de partager avec des partenaires des informations et des données brutes concernant des questions, des réseaux ou des personnes d'intérêt afin de faciliter les enquêtes.* »
- Note d'information sous embargo : « *Ce produit est une note d'information (embargo) dont l'objectif est de gérer et de partager avec des partenaires des informations et des données brutes concernant des questions, des réseaux ou des personnes d'intérêt afin de faciliter les enquêtes.* »
- Demande JIC-JDC⁴⁹ : « *Ce produit est une note d'information (JIC) dont l'objectif est de gérer et de partager avec des partenaires des informations et des données brutes concernant des questions, des réseaux ou des personnes d'intérêt afin de faciliter les enquêtes.* »
- Prison (libération) : « *Cette note s'inscrit dans le cadre de la libération (fin de peine) des détenus terroristes et/ou extrémistes incarcérés.* »
- Naturalisation : « *Ce produit est une note d'information dans le cadre d'une demande de naturalisation ou de permis de séjour.* »
- Note de vérification : « *Ce produit est une note d'information dans le cadre d'une demande de vérification.* »
- Demande d'informations : « *Ce produit est une demande d'informations visant à collecter auprès d'un partenaire des informations et des données concernant des questions, des réseaux ou des personnes liés à nos missions légales, dans le but de renforcer notre position d'information.* »

84. En outre, la VSSE dispose également des *templates* de produits de renseignement repris ci-dessous. Compte tenu de leur nature, ces notes ne contiendront, de manière générale, aucune évaluation de personnes. Bien que cela soit possible pour certaines notes (par

⁴⁹ Sont visés ici le *Joint Intelligence Center* (JIC) et le *Joint Decision Center* (JDC).

exemple, la note d'avis sur les communautés religieuses locales, *infra*):

- Demande de déclassification : « Ce produit est une demande de déclassification visant à réduire ou lever la classification des informations et des données d'un partenaire concernant des questions, des réseaux ou des personnes d'intérêt afin de faciliter une enquête. »
- Rapport de réunion : « Ce produit est un compte rendu d'une réunion dont l'objectif est de donner un aperçu clair des échanges et des débats qui ont eu lieu lors d'une réunion, ainsi que des responsabilités et des engagements pris par la VSSE et les partenaires. »
- Analyse de phénomène : « Ce produit est une analyse de phénomène visant à identifier, décrire et expliquer les questions d'actualité ou à court terme (0 à 2 ans) afin d'informer et d'aider les responsables politiques et les décideurs à définir les priorités politiques et sécuritaires. »
- Analyse stratégique : « Ce produit est une analyse stratégique visant à identifier et à expliquer les enjeux à long et moyen terme (2/5 ans et 6/10 ans) et à informer et aider les responsables politiques et les décideurs à définir les priorités politiques et sécuritaires. »
- Note d'avis communauté religieuse locale : « Ce produit est une note d'avis rédigée conformément à la circulaire ministérielle du 14 juillet 2017. Son objectif est de donner un avis motivé sur la sûreté de l'État et l'ordre public dans le cadre de la procédure de reconnaissance d'une communauté religieuse locale par les Régions et la Communauté germanophone. »
- Note d'avis communauté religieuse locale (VVS) : « Ce produit est une note d'avis (VVS) rédigée conformément à la circulaire ministérielle du 14 juillet 2017. Son objectif est de donner un avis motivé sur la sûreté de l'Etat et l'ordre public dans le cadre de la procédure de reconnaissance d'une communauté religieuse locale par les Régions et la Communauté germanophone. »
- Assistance technique (réponse) : « Ce produit répond à une demande d'assistance technique au titre de l'article 20 de loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et dans le cadre du dossier #/YYYY. »
- Projet d'avis du CCRS : « Ce produit est la notification d'un projet d'avis du CCRS dans le cadre de l'accord de coopération du 30 novembre 2022 visant à mettre en place un mécanisme de contrôle des investissements directs étrangers. »
- Note d'accréditation : « Ce produit est une note d'accréditation visant à répondre à une demande spécifique d'un partenaire afin de soutenir sa mission. »

85. Bien que l'utilisation des *templates* décrits puisse être considérée comme une bonne pratique, le Comité constate néanmoins que certains *templates* se recoupent en partie, ou du moins que certains *templates* ne contiennent pas d'explications suffisantes. Par exemple, le Comité ignore quand l'usage du *template* « note d'appui » s'impose, étant donné qu'en vertu de l'article 19 L.R&S, la VSSE ne peut transmettre une note à des tiers que

conformément aux finalités de leurs missions. La notion d' « analyse du renseignements » semble quant à elle avoir une portée plus large et englober également l'analyse de phénomènes et l'analyse stratégique (la notion d' « analyse ponctuelle de renseignements » semble plus appropriée dans ce contexte). Enfin, la notion de « note administrative » pourrait être mieux définie afin de correspondre à son utilisation dans la pratique. Ceci est particulièrement recommandé dans le cadre de l'évaluation des personnes.

86. Dans sa réponse au Comité, la VSSE affirme que le choix d'un *template* particulier ne constitue pas une qualification juridique ou de droit administratif. Cela est exact, mais uniquement en ce sens que ces *templates* n'ont pas d'effet juridique propre. Les *templates* de produits de renseignement sont toutefois plus qu'un simple outil de gestion interne. La VSSE indique elle-même, dans sa réponse au Comité, que les textes-cadres ont pour objectif d'aider le destinataire de la note à mieux comprendre le produit. En vertu de l'article 19 L.R&S, la VSSE ne peut transmettre des informations à des tiers que conformément aux finalités de leurs missions. Une transmission doit donc non seulement être utile à la réalisation de la finalité de renseignements, mais également servir à l'exercice des missions du ou des destinataires concernés. La communication, via un *template* indiquant qu'une note est transmise dans un but spécifique (par exemple « pour suivi ultérieur », « afin de faciliter les enquêtes », « à l'appui de sa mission » ou « dans le but d'échanger des informations administratives ou pratiques »), crée des attentes légitimes dans le chef du destinataire. Lorsque le contenu de la note transmise peut conduire à une décision administrative ayant des conséquences juridiques négatives pour une personne – objet de la note de la VSSE – ou l'affectant de manière significative, cela crée également des attentes légitimes de la part de la personne concernée en termes d'exigences de qualité auxquelles la note doit satisfaire (*supra*), en particulier lorsque la personne concernée fait l'objet d'une procédure administrative.

3.3.2. Quality control

87. Au regard des conséquences très concrètes sur les droits et libertés des citoyens que peuvent avoir les notes externes du service (relatives à l'évaluation et la qualification de personnes physiques)⁵⁰, la seule mise à disposition d'outils de guidance pour accompagner leur rédaction n'est pas suffisant. Il importe de réaliser un contrôle *in concreto* du contenu de chaque note afin de s'assurer de leur qualité avant qu'elles ne quittent le service.

Synthèse du paragraphe classifié Confidentiel

88. Pour cela, la VSSE a organisé un processus interne de « conformité » des produits destinés à l'extérieur.

⁵⁰ Voy. 2.

Synthèse du paragraphe classifié Confidentiel

89. Le service a partagé des détails concernant l'organisation et le fonctionnement des unités compliance.⁵¹

90. L'organisation d'un contrôle interne est à saluer. Ce processus permet inévitablement d'augmenter la qualité et de veiller à une standardisation des produits sortants. Bien entendu, la qualité du contrôle dépend des outils mis à disposition de ceux chargés de le réaliser. L'existence de véritables indicateurs pour l'attribution de qualifications permettrait à celui chargé du contrôle de vérifier que la part d'arbitraire inhérente à l'analyse elle-même soit réduite à son minimum.

La délégation de signature

91. Le contrôle final est effectué par le signataire de la note sortante. En principe, c'est l'Administrateur général qui signe les notes sortantes. Par décision de délégation, l'Administrateur général a désigné les responsables au sein du service habilités à signer les notes sortantes en son absence.⁵² La délégation de signature suit l'ordre suivant ⁵³:

- L'Administrateur général adjoint
- Le directeur Renseignements stratégiques
- Le directeur Renseignements opérationnels a.i.
- Le directeur Support transversal a.i.
- Le directeur Sécurité a.i.

92. Cette délégation s'applique également aux notes sortantes ayant pour objet l'évaluation d'une personne physique. Bien que l'Administrateur général, en tant qu'autorité déléguée, conserve la responsabilité finale, le pouvoir de signature conféré aux directeurs concernés implique une responsabilité à part entière. C'est assurément le cas lorsque l'évaluation d'une personne physique effectuée par la VSSE s'inscrit dans la prise d'une décision par une instance tierce, décision entraînant pour l'intéressé des conséquences juridiques négatives ou l'affectant de manière significative.

93. De sérieux questionnements peuvent être émis quant à la raison pour laquelle une compétence de signature est attribuée au directeur Support transversal en la matière. Il ne fait aucun doute que ce directeur joue un rôle central dans la gestion de l'organisation (HR,

⁵¹ VSSE, courrier de réponse, 31 mars 2025, passage classifié confidentiel, p.6.

⁵² Note de service DNS 25-63 du 1^{er} septembre 2025 – Composition du comité de direction et délégation de signature.

⁵³ Il convient de noter que cette ligne hiérarchique diffère en ce qui concerne le pouvoir de signature pour la signature des autorisations de la mise en œuvre de méthodes de recueil de données : l'Administrateur général adjoint, le Directeur Renseignements stratégiques, le Directeur Support transversal a.i., le Directeur Sécurité a.i. et le Manager Renseignements stratégiques (Cf. note de service DNS 25-63).

budget, formation, IT, etc.). Toutefois, afin que les compétences et les responsabilités correspondantes dans le cadre de l'exécution des missions de la VSSE soient attribuées conformément à l'AR DirCom VSSE⁵⁴, il convient de retirer ce directeur de la décision de délégation susmentionnée.

⁵⁴ A.R. du 18 août 2025 portant des dispositions diverses relatives aux membres du comité de direction de la Sûreté de l'Etat (*M.B.* 22 août 2025).

4.

LA METHODOLOGIE D'ANALYSE AU SEIN DU SGRS

4.1. PERIMETRE DE L'ENQUETE

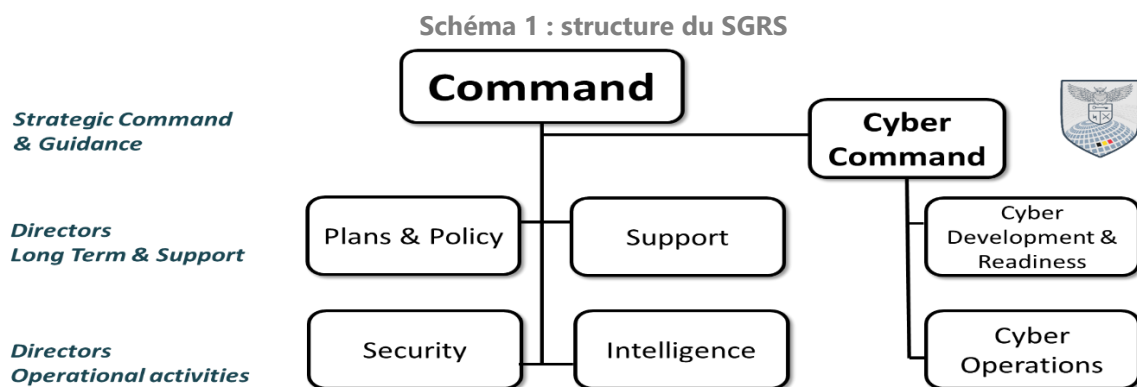
4.1.1. Généralités

94. Cette enquête a une nouvelle fois montré que les deux services de renseignement ne peuvent pas être simplement mis en parallèle. Il n'est pas possible, sans tenir compte du contexte, de juxtaposer les constatations faites à propos de la VSSE à celles du SGRS, et inversement, pour ensuite en tirer des conclusions et de formuler des recommandations.
95. Bien que les deux services soient régis par le même cadre juridique (c'est-à-dire la Loi du 30 novembre 1998), il ne peut ni ne doit être fait abstraction de leur structure et de leurs missions respectives.
96. Il importe de souligner deux différences majeures entre la VSSE et le SGRS, qui ressortent clairement de la Loi du 30 novembre 1998 ainsi que du Plan directeur 2023-2027 du SGRS (qui constitue une note stratégique), à savoir :
 1. Le SGRS apporte son soutien aux opérations de défense, principalement à l'étranger, et est très souvent sous l'autorité / le contrôle / le commandement de l'OTAN ;
 2. Le SGRS dispose d'une capacité de renseignement principalement axée sur l'étranger.
97. Il est également nécessaire de faire la distinction entre les missions « *Intelligence* » et « *Counter-Intelligence* ». Au SGRS, on entend par « *Intelligence* » (I) les activités de renseignement qui concernent essentiellement la protection des opérations militaires à l'étranger et des intérêts belges à l'étranger. Les produits de l' « *Intelligence* » portent surtout sur des sujets ayant notamment une finalité stratégique/géographique et ne mentionnent donc que rarement, voire jamais, des données à caractère personnel.
98. La « *Counter Intelligence* » (CI) regroupe quant à elle les activités de renseignement qui revêtent une importance particulière pour la protection du secret militaire, la sécurité des

installations militaires et du personnel militaire. Il s'agit principalement de la collecte et du traitement d'informations relatives aux menaces dites TESSOC (« *Terrorism, Espionage, Subversion, Sabotage, Organised Crime* »). Le traitement et la communication de données à caractère personnel s'inscrivent essentiellement dans le cadre de l'exécution de la mission « *Counter Intelligence* » et dans l'output des produits de renseignement CI.

99. Par conséquent, les produits (de renseignement) générés par le SGRS sont très diversifiés et ne présentent pas toujours un intérêt pour cette enquête (*infra*).

4.1.2. Organigramme



100. Afin de pouvoir remplir ses obligations nationales et internationales, le service de renseignement militaire SGRS comprend, outre le commandement et les services d'appui, deux directions opérationnelles, à savoir *Security* et *Intelligence*. Par ailleurs, depuis 2022, il existe le Commandement Cyber qui se situe sous l'autorité du Chef du SGRS et qui compte également deux directions opérationnelles.
101. Si le Comité R/I a conscience que la direction *Security* traite fréquemment des données à caractère personnel dans le cadre de ses missions (*screening*, enquêtes de sécurité, etc.), il a choisi de concentrer cette enquête sur la direction *Intelligence*.
102. La direction *Intelligence* se compose de trois sous-directions, à savoir la sous-direction Collecte, la sous-direction Exploitation et le Centre de coordination. La Collecte comprend différentes sections qui recueillent des informations. L'Exploitation est composée de plateformes d'analyse organisées par zone géographique et par thème. Quant au Centre de coordination, il comprend notamment le centre de communication et les *Case Managers* qui assurent la liaison entre la Collecte et l'Exploitation.
103. Au sein de la direction *Intelligence*, ont également été désignés un *Deputy External Intelligence* (DE) et un *Deputy Internal Intelligence* (DI), qui dirigent respectivement les activités de renseignement dans les domaines de l'« *Intelligence* » (I) et de la « *Counter intelligence* » (CI). La grande différence entre DI et DE réside donc principalement dans leur champ d'action géographique. Alors que le DI se concentre surtout sur les activités

nationales, le DE est responsable des activités de renseignement à l'étranger.⁵⁵

104. Il est donc important de mentionner que ce sont précisément ces activités à l'étranger qui constituent une différence significative entre le SGRS et la VSSE (voir ci-dessous),.

4.1.3. OTAN

105. Les activités menées par la Défense, et donc également par le SGRS, à l'étranger et en relation avec l'étranger, s'inscrivent dans le cadre de l'OTAN ou en collaboration avec des partenaires étrangers.
106. Il en résulte que le SGRS doit se conformer aux usages et aux prescriptions convenus dans la doctrine de l'OTAN. Cela vaut également lorsque le SGRS opère sans le soutien ou l'aide de partenaires étrangers.
107. En d'autres termes, le SGRS utilise principalement la terminologie employée par les partenaires de l'OTAN. Il en découle que les définitions et la terminologie diffèrent de celles utilisées par les partenaires nationaux et non militaires.
108. En matière de méthodologie et d'utilisation des définitions, le SGRS se base dès lors sur la doctrine de l'OTAN, telle qu'elle est établie dans la « *Allied Joint Doctrine for Intelligence, Counter Intelligence and Security* » (AJP-2). Ce document se compose principalement de manuels procéduraux et méthodologiques, mais contient également, en annexe, un lexique de définitions (« *Terms and Definitions* »). Ce lexique est relativement limité et les définitions qu'il reprend sont générales, très diverses et difficiles à traduire en termes opérationnels. Ce lexique ne contient (que) trois termes/définitions pouvant être utilisé(e)s pour qualifier une personne : un acteur, une source et une *target*.
109. Une liste plus complète des termes et définitions figure dans le document de l'OTAN « *NATO Allied Administrative Publication-06 - NATO GLOSSARY OF TERMS AND DEFINITIONS* » (AAP-06). Comme l'indique le titre du document, les termes et définitions

⁵⁵ Dans la documentation du SGRS, ces fonctions sont présentées comme suit : « *Le chef de la direction Renseignement est secondé par un Deputy Internal Intelligence (DI), qui l'assiste sur le plan national, et par un Deputy External Intelligence (DE), qui l'assiste sur le plan extérieur. Le Directeur de la direction Renseignement est responsable de l'organisation et du fonctionnement du Comité des directeurs Ops. Il établit également les directives de production et valide la production. Le Commandement de la Direction Renseignement comporte également un Chef Analyse (IA), qui dirige et oriente les priorités en termes d'analyse et il contrôle la cohérence et la coordination inter-plateformes/directions* » (SGRS, « Structure 2.1 et les compétences au sein du SGRS », 12 juin 2025, p.15). Le Comité a constaté que, dans la pratique, au sein du SGRS, ce sont plutôt les concepts de « directeur intérieur » (DI) et « directeur extérieur » (DE) qui sont utilisés.

qui y sont repris sont toutefois destinés à un usage administratif dans un contexte militaire.

4.2. ENQUETE

4.2.1. Généralités

110. Au cours de ses entretiens avec les collaborateurs du SGRS, le Comité R/I a constaté une prise de conscience croissante de la nécessité d'uniformiser les définitions et la terminologie relatives à la qualification des personnes.
111. La nécessité de disposer d'une liste de définitions n'a pas été considérée comme urgente *ab initio*, et l'on a estimé qu'il suffisait d'utiliser les définitions figurant dans la réglementation ou dans les dictionnaires.
112. Aujourd'hui encore, le SGRS ne dispose pas d'un glossaire opérationnel général, à l'exception du *Joint Counter Extremism and terrorism glossary* (voir ci-dessous), avec des définitions pouvant être utilisées par le service pour qualifier les personnes mentionnées dans leurs produits de renseignement.
113. Le SGRS reconnaît cependant l'importance d'utiliser des qualifications/définitions harmonisées, en raison de la collaboration toujours plus étroite avec les partenaires belges dans les matières TESSOC (« *Terrorism, Espionage, Subversion, Sabotage, Organised Crime* »).

4.2.2. Constatations

114. Au sein de la direction « *Intelligence* », ce sont les Plateformes régionales et thématiques qui sont chargées des produits de renseignement. Elles sont assistées à cet égard par le service *Quality Control & Coaching* (QCC).
115. Chaque Plateforme régionale ou thématique a sa propre manière de travailler. Il existe peu de concertation entre les Plateformes. Cela vaut également pour la qualification qui peut/doit être attribuée aux personnes.⁵⁶
116. Le Comité R/I a constaté qu'il existe des différences entre les diverses Plateformes en termes de capacité, de temps et de moyens consacrés respectivement aux matières « *Intelligence* » ou « *Counter-Intelligence* ». Une constante ressort toutefois : au sein de chaque plateforme, selon les déclarations, nettement plus de capacité est consacrée aux

⁵⁶ Dans sa réponse, le SGRS fait référence à l'existence de certains mécanismes de concertation tels que le '*Platform Synchro*', '*Explot Synchro*', e.a. Cependant, personne n'y a fait allusion lors de nos entretiens.

dossiers « *Intelligence* » qu'aux dossiers « *Counter-Intelligence* ».

117. Il ressort des entretiens menés par le Comité avec différents membres du service que la qualification des personnes reste un exercice difficile. Le service l'explique par la grande diversification des produits de renseignement et des matières sur lesquels il est actif. En outre, pour la plupart des matières traitées – telles que les renseignements relatifs à l'étranger, les renseignements militaires stratégiques et tactiques et les cybermenaces – il n'existe, selon le SGRS, aucune nécessité de qualifier des individus.
118. Le SGRS reconnaît que la qualification des personnes revêt de l'importance pour les produits de renseignement que le service établit dans le cadre des matières dites TESSOC. Dans ce type d'enquêtes de renseignement, il est souvent question de « personnes » au sujet desquelles des données sont partagées avec des tiers. Cependant, contrairement à la VSSE, ces personnes ne sont pas classées sous l'appellation « *Persons of Interest* » (« POI »).
119. Le SGRS affirme que, dans ses communications entre partenaires belges, il s'efforce toujours d'utiliser la terminologie propre au destinataire. Selon le service, il n'était donc pas nécessaire d'élaborer sa propre liste de définitions.
120. Le Comité R/I s'étonne de cette affirmation. En effet, l'utilisation d'une terminologie qui n'est pas la sienne et qui n'est pas couramment utilisée comporte également des risques. Cela peut entraîner des malentendus et des interprétations erronées de la part des collaborateurs du service, surtout lorsque ceux-ci ne sont pas suffisamment formés à l'utilisation de la terminologie employée par d'autres services.
121. Au début du mois d'avril 2025, le SGRS a diffusé une note interne (*Standard Operating Procedure, SOP*) visant à accompagner les membres de ce service dans la rédaction d'une note et à aider les responsables à valider et diffuser les rapports. Toutes les notes qui sont établies par les analystes (et cela vaut aussi bien pour la capacité « *Intelligence* » que « *Counter-Intelligence* ») sont lues et validées par le supérieur hiérarchique direct (à savoir le responsable de la Plateforme) avant d'être transmises au service *Quality, Contrôle & Coaching* (ci-après QCC), puis au Directeur Intérieur (chef de la capacité *Counter-Intelligence*) pour validation. Ce principe s'applique tant aux notes diffusées en interne qu'à celles diffusées à l'extérieur.⁵⁷
122. La conclusion qu'il n'est pas évident d'utiliser une qualification uniforme pour des « personnes » s'impose donc. D'ailleurs, comme le SGRS ne dispose pas d'une liste centralisée des qualifications, il a très souvent dû se référer aux AJP-2 en AAP-06 précités.

⁵⁷ Dans une réponse du service, il est indiqué que la SOP citée n'est pas une nouvelle note, mais une actualisation, et qu'une étape supplémentaire dans le processus d'approbation doit être mentionnée, à savoir qu'après la lecture d'une note par le service QCC, celle-ci est soumise au chef de l'Analyse.

Aujourd'hui encore, ces qualifications sont utilisées dans la communication avec les partenaires étrangers et les autres composantes de la Défense.

4.2.3. Dans la pratique

123. Ce sont essentiellement sur les dossiers de terrorisme, extrémisme et criminalité organisée que le SGRS communique éventuellement des informations sur des personnes, notamment à la VSSE, au Ministère public et aux services de police.⁵⁸
124. Un autre partenaire avec lequel le SGRS communique sur des personnes est l'OCAM. A cet égard, le service s'appuie sur les définitions élaborées dans le cadre de la Banque de données commune Terrorisme Extrémisme Processus de radicalisation.⁵⁹ Dans ce cadre, la communication est définie et compréhensible.
125. En ce qui concerne cette problématique, il convient en outre de tenir compte de la création, en 2022, d'une capacité commune, à savoir la plateforme CECT, dans le cadre de laquelle les membres de la VSSE et ceux du SGRS travaillent ensemble sur des dossiers de Terrorisme et d'Extrémisme. Il est important de mentionner que le SGRS et la VSSE, en collaboration avec les services de police et l'OCAM, ont rédigé un « *Joint Counter Extremism and Terrorism Glossary* » (*infra*).
126. L'enquête a mis d'autres éléments en exergue. De manière générale, le SGRS échange peu de données à caractère personnel avec des tiers. Aucun chiffre exact n'a toutefois pu être communiqué.
127. Il est également ressorti des déclarations qu'il n'existe, au sein du SGRS, aucune directive interne, aucune méthodologie ni aucune standardisation spécifique de la terminologie permettant d'attribuer des qualifications aux personnes. Il n'existe par ailleurs pas de définitions ni de lexique à cet égard. Il a cependant été constaté que le personnel est au courant de l'existence d'un « *Joint Counter Extremism and terrorism glossary* » (*Joint CET Glossary*) et sait que ce glossaire est utilisé exclusivement dans les dossiers liés au terrorisme et à l'extrémisme (« *Counter-Intelligence* »). Le Comité ne peut qu'encourager le service à s'appuyer pleinement sur l'expertise interne lors du développement d'outils méthodologiques afin de favoriser la création d'outils répondant aux besoins du terrain et une appropriation desdits outils par les membres du personnel.
128. Les entretiens ont également révélé que tant les rédacteurs des notes que leurs supérieurs ne se posent pas toujours la question de savoir si le destinataire comprend ces notes telles

⁵⁸ Dans sa réponse, le SGRS souligne qu'il partage des données à caractère personnel avec des tiers lorsque cela est nécessaire dans le cadre de l'exercice de ses compétences et conformément à la Loi du 30 juillet 2018.

⁵⁹ Loi BDC T.E.R du 29 mars 2024, M.B. du 16 avril 2024.

qu'ils les ont envisagées. En d'autres termes, il n'est pas tenu compte de l'impact que ces notes peuvent avoir sur les personnes et les services qui les utilisent pour prendre des décisions concernant une personne.

129. Le Comité estime qu'il convient de remédier à cette constatation à court terme. En effet, ce n'est que lorsque le destinataire est en mesure d'évaluer correctement la portée des termes utilisés que les décisions appropriées peuvent être prises.
130. Etant donné que les Plateformes actuelles ne disposent pas encore d'un « glossaire CI » couvrant les autres matières TESSOC, elles se basent exclusivement sur la doctrine de l'OTAN, c'est-à-dire le AJP 2.2 et le TTP (*Tactics, Techniques and Procedures*). Cependant, aucun des deux ne dispose de critères, ou très peu, pour qualifier les personnes. Ces deux documents sont et restent néanmoins fréquemment consultés par les différentes plateformes et sur le *Sharepoint* de la Direction *Intelligence*.
131. D'après plusieurs déclarations, il serait question de l'élaboration d'un « glossaire » pour le « *Counter-Intelligence* » (à savoir la *Counter Intelligence Platform*, CIP), mais l'état d'avancement de ce travail, tout comme l'identité des personnes qui s'en chargent, n'est pas connu au niveau des Plateformes. L'impression générale partagée est qu'un tel outil pourrait constituer une réelle plus-value pour leur travail.

4.2.4. *Quality Controle & Coaching*

132. Enfin, il apparait également que le service QCC joue un rôle dans la qualification des personnes. Chaque note est relue par ce service dans un double objectif. Il s'agit d'un contrôle formel (cf. cosmétique) et d'un contrôle du contenu. Le contrôle du contenu consiste à vérifier si la conclusion figurant dans la note est suffisamment étayée par des arguments développés dans la note elle-même. Par exemple, si une personne est qualifiée d'extrémiste, la note doit contenir des indications permettant de fonder cette qualification.
133. Les réflexions soulevées par le service QCC sont perçues comme positives par les Plateformes. Elles les considèrent comme une forme de coaching et les remarques sont prises en compte pour les tâches futures. Ce contrôle qualité a permis au service de réaliser des progrès en matière de standardisation des produits de renseignement.
134. Il ressort toutefois des entretiens qu'il existe parfois une certaine confusion quant au rôle du QCC. Certains situent principalement ce rôle dans le coaching des (nouveaux) collaborateurs et dans le contrôle de qualité portant surtout sur les exigences formelles des produits de renseignement sortants. D'autres estiment que le QCC se limite au contrôle de la qualité du contenu, essentiellement pour les produits « *Intelligence* ».

5.

JOINT COUNTER EXTREMISM AND TERRORISM GLOSSARY

135. Les quatre services de base de la Stratégie T.E.R (à savoir l'OCAM, la VSSE, le SGRS et la Police fédérale) se sont associés pour développer un langage commun autour de concepts mobilisés dans le cadre de l'extrémisme et du terrorisme. Projet ambitieux étalé sur plusieurs années, il a permis d'aboutir en février 2025 à un lexique commun à ces quatre services, appelé *Joint Counter Extremism and Terrorism Glossary* (en abrégé *Joint CET Glossary*). Ce lexique est repris en annexe 2 du rapport.
136. Avant d'analyser la nature des termes qu'il contient, il sera question, dans les sections qui suivent, du besoin à l'origine de son adoption ainsi que de la méthode mobilisée pour sa rédaction.

5.1. LE BESOIN : DES DEFINITIONS COMMUNES AUX QUATRE SERVICES DE BASE DE LA STRATEGIE T.E.R.

137. Les difficultés auxquelles les services étaient confrontés et ayant conduit ces derniers à mener ce projet sont présentées en introduction du lexique: « *Au sein des différents services fédéraux de sécurité, il existait une certaine variabilité dans les termes utilisés pour décrire une même chose, d'une part, et dans les définitions données à des mots identiques d'autre part. Ce fait a parfois donné lieu à des interprétations différentes de la part des services concernés* ».⁶⁰
138. A cet égard, le Comité renvoie à son enquête de contrôle sur la manière dont la Sûreté de l'Etat a assuré le suivi de l'imam Mohamed TOJGANI dans laquelle l'usage de concepts proches mais distincts par la VSSE et l'OCAM pour caractériser la menace représentée par Mohamed TOJGANI a été source de confusion.⁶¹
139. L'objectif poursuivi par les services était donc de développer un langage commun aux quatre services en matière d'extrémisme et de terrorisme, d'opérationnaliser des concepts adaptés

⁶⁰ *Ad Hoc WG Terminology, Joint Counter Extremism and Terrorism glossary, version 1.0 (2024), introduction (page non numérotée).*

⁶¹ *COMITE R/I, Enquête de contrôle sur la manière dont la VSSE a assuré le suivi de l'imam Mohamed TOJGANI, 2022.289, février 2023.*

à leur cadre de travail et d'imposer l'usage de ce lexique dans le cadre de leur coopération.

140. Les services prévoient, dans un second temps, de familiariser tous les services impliqués dans la Stratégie T.E.R. à ce nouveau vocabulaire : « *Une fois diffusé, ce lexique deviendra donc également un pilier important de la Stratégie T.E.R., tous les services impliqués s'exprimant d'une seule voix. La terminologie identique éliminera les ambiguïtés dans le traitement de l'extrémisme et du terrorisme à tous les niveaux, ce qui optimisera le travail des services d'une part, et renforcera leur crédibilité et leur autorité d'autre part. A terme, l'objectif est qu'à travers cette liste terminologique, les administrations apportent également plus de clarté au grand public. De cette manière, les services pourront être plus concrets et transparents en ce qui concerne les phénomènes qu'ils surveillent* ». ⁶²

5.2. UN GROUPE DE TRAVAIL POUR DEVELOPPER UN LEXIQUE MODULAIRE ET CUMULATIF

141. Afin d'arrêter une terminologie identique, les quatre service de base ont établi un groupe de travail visant à rédiger un lexique commun des termes et définitions qui s'y rapportent. ⁶³
142. Les échanges avec les services révèlent que c'est essentiellement à l'initiative de la VSSE qu'un groupe de travail réunissant les quatre services de base a été constitué fin 2022. Sous le nom de *Working Group Ad Hoc Terminology*, et présidé par la VSSE, ce groupe de travail s'est réuni pour la première fois le 24 octobre 2022, date à laquelle la VSSE publiait en interne la note P.O.I. (cfr ci-dessus). ⁶⁴ Ces deux projets, menés en parallèle par le service civil, témoignent de la volonté déterminée de ce dernier à professionnaliser sa communication externe concernant les analyses de la menace.

Synthèse des paragraphes 143 & 144 sensibles non classifiés

143. Ce projet commun s'est avéré, sans surprise vu son caractère ambitieux, laborieux à réaliser.
144. L'étude du cadre conceptuel sur lequel repose ce lexique révèle qu'il diverge de celui qui fonde la note P.O.I. de la VSSE ⁶⁵. Le lexique commun est « *modulaire et cumulatif : les termes et définitions peuvent être combinés pour refléter plus précisément la réalité* ». ⁶⁶ Il n'y a donc, en théorie, pas de limitation à la cumulation des termes ni distinction qui soit faite entre des termes selon qu'ils se rapportent plutôt à l'implication ou la fonction d'un individu telles que le décrit la VSSE dans sa note en 2022.

⁶² Ad Hoc WG Terminology, Joint Counter Extremism and Terrorism glossary, *op.cit.*, introduction (page non numérotée).

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ VSSE, courrier de réponse, 26 janvier 2023, p.3.

⁶⁵ Voy. 3.

⁶⁶ *Ad Hoc WG Terminology, Joint Counter Extremism and Terrorism glossary, op.cit.*, p.1.

5.3. LE RESULTAT : 35 TERMES COMMUNEMENT DEFINIS ET DES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT

Synthèse du paragraphe sensible non classifié

145. Le lexique est d'application au sein des quatre services depuis février 2025.

146. Le travail collectif réalisé constitue une avancée considérable pour les services et fait écho à des recommandations précédemment formulées par le Comité.⁶⁷ L'initiative a permis d'aboutir à un lexique répertoriant et définissant 35 termes en français, en néerlandais ainsi qu'en anglais. Les termes sont répartis en quatre blocs :

- une première partie (Bloc A) porte sur les principaux concepts généraux mobilisés en matière d'extrémisme et de terrorisme (11 termes) ;
- une deuxième partie (Bloc B) concerne les individus et plus particulièrement les principaux rôles et fonctions qu'ils peuvent endosser dans le cadre de leurs activités terroristes ou extrémistes (13 termes) ;
- une troisième partie (Bloc C) a trait aux principales idéologies et phénomènes observés en matière de terrorisme et d'extrémisme (7 termes) ;
- une quatrième et dernière partie (Bloc D) porte sur divers processus en matière d'extrémisme et de terrorisme (4 termes).⁶⁸

147. Nettement moins étayé que le lexique développé en interne par la VSSE (la note P.O.I. contient 80 termes), son *scope* est également différent. Il est plus restreint en ce qui concerne le type de menaces qu'il recouvre puisqu'il ne concerne que les menaces auxquelles se rapporte la Stratégie T.E.R., à savoir le terrorisme et l'extrémisme. Du point de vue du type de termes définis, son *scope* est au contraire plus large puisqu'il ne se limite pas aux qualifications pouvant être attribuées à un individu, mais reprend également des concepts généraux, des idéologies, phénomènes et processus observés en matière d'extrémisme et de terrorisme. La deuxième partie (ou bloc B) du lexique commun, comptant 13 termes, s'apparente plus précisément aux types de termes repris dans le lexique de la VSSE (à quelques exceptions près).

Synthèse du paragraphe sensible non classifié

148. L'analyse des termes définis à proprement parler révèle que parmi les 35 termes que comportent le lexique commun, 17 termes figurent également dans la note interne de la VSSE. Parmi ces termes, 6 appartiennent au bloc A (concepts généraux) et 11 au bloc B

⁶⁷ COMITE R/I, *Enquête de contrôle sur la manière dont les services de renseignement assurent actuellement le suivi de la menace posée par l'extrême droite en Belgique, ainsi que le rapport aux autorités*, 2019.271, 19 janvier 2021 ; COMITE R/I, *Enquête de contrôle sur la manière dont la VSSE a assuré le suivi de l'imam Mohamed TOJGANI*, 2022.289, février 2023.

⁶⁸ Ad Hoc WG Terminology, *Joint Counter Extremism and Terrorism glossary*, *op.cit.*

(principaux rôles et fonctions des individus). La définition retenue pour ceux-ci témoigne du fait que le travail de la VSSE a grandement contribué au développement du lexique puisque la plupart des termes sont définis de manière (quasi) identique. Mais, pour 6 termes des différences plus importantes sont observées.

Par ailleurs, l'usage du terme militant, bien que défini, est déconseillé pour éviter les équivoques puisque qu'il est « *compris différemment en français et en néerlandais [...] ; si son usage est cependant nécessaire, il est conseillé de toujours utiliser le mot « militant » accompagné d'un adjectif ou terme qui précise l'action, qui est menée, par exemple « militant violent », « militant extrémiste ».*⁶⁹

149. On mesure donc l'effort que la démarche a dû demander pour les services d'épouser des définitions s'écartant parfois de celles retenues jusqu'alors en interne. C'est le cas notamment de la définition commune arrêtée pour l'extrémisme de droite. Dans son enquête de contrôle sur la manière dont les services de renseignement assurent le suivi de la menace posée par l'extrême droite en Belgique, le Comité avait pu constater que les deux services de renseignement et l'OCAM avaient des visions différentes sur ce que recouvre cette notion.⁷⁰ A l'issue de l'enquête, le Comité recommandait aux services de s'accorder sur la définition à donner de l'extrémisme de droite, et divers concepts s'y rapportant, ce qui est à présent chose faite.
150. Le lexique liste également des termes à éviter et préconise de mobiliser à la place des termes plus appropriés. Dans la version de février 2025 (version 1.0), trois termes étaient déconseillés : « *Fake news* », « *Lone wolf* », « Théorie du complot ». A la place, les notions suivantes sont respectivement suggérées : « Désinformation », « *Lone actor* » et « Complotisme ».
151. Tout comme la liste figurant dans la note P.O.I. de la VSSE, le lexique commun est présenté comme étant une liste vivante qui fera l'objet d'une révision annuelle afin qu'elle puisse être complétée ou adaptée en fonction des besoins.⁷¹

Synthèse des paragraphes 152 & 153 sensibles non classifiés

152. Les quatre services ambitionnent de poursuivre leur travail et de développer des indicateurs. Ce que la VSSE ne semble pas être parvenue à mener jusqu'à son terme avec la note P.O.I. est dorénavant une ambition commune des quatre services, certes pour une liste de termes bien plus restreinte. Si ce projet de définitions d'indicateurs communs devait

⁶⁹ *Ibid.*, p.6.

⁷⁰ COMITE R/I, *Enquête de contrôle sur la manière dont les services de renseignement assurent actuellement le suivi de la menace posée par l'extrême droite en Belgique, ainsi que le rapport aux autorités*, 2019.271, 19 janvier 2021.

⁷¹ Ad Hoc WG Terminology, Joint Counter Extremism and Terrorism glossary, *op.cit.*, introduction (page non numérotée).

être mené jusqu'à son terme, cela signifierait que la collaboration dépasserait le seul partage d'un langage commun puisqu'il constituerait le partage d'une grille commune d'analyse en matière d'extrémisme et de terrorisme, ce qui ne pourra que faciliter la collaboration entre les services. L'aboutissement de ce projet ne devrait cependant pas freiner la VSSE dans son projet d'opérationnalisation des qualifications inscrites dans la note P.O.I. pour lesquelles il n'y a pas d'équivalent dans le *Joint CET Terminology*. (*supra*).

Un langage commun dans d'autres matières à l'avenir ?

Synthèse du paragraphe sensible non classifié

154. La VSSE et le SGRS ambitionnent de réaliser un travail identique en matière d'espionnage et d'ingérence.

155. Le Comité n'a pas pu obtenir de clarté sur la composition des services associés à cet exercice futur. Lors des échanges que le Comité a eus avec les services dans le cadre de cette enquête, la question de la composition de ce groupe de travail n'était pas tranchée. La VSSE affichait la volonté de vouloir mener cet exercice avec les mêmes services que ceux mobilisés pour la rédaction du *Joint CET Terminology*, au vu de l'expérience acquise. Néanmoins, l'association de l'OCAM n'est pas une évidence puisque ses compétences en ces matières sont réduites.

156. A cet égard, il est utile de rappeler qu'en mars 2022, suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le Conseil national de sécurité confiait une mission spécifique « *ad hoc* » à l'OCAM : l'examen des menaces émanant de Russie, quelle que soit leur nature (« *all-threat assessment* »).⁷² Dans le cadre de l'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, les Comités R et P pointaient la nécessité de clarifier ce mandat coïncidant avec une potentielle extension des compétences de l'OCAM, et de prévoir, le cas échéant, un inscription de cette extension de compétence dans la loi.⁷³

⁷² Cette extension était une réponse au besoin du Centre de crise national de disposer d'une analyse de la menace pour prendre, si besoin, des mesures de protection pour les secteurs, infrastructures ou acteurs clés nationaux ou internationaux qui présentent un caractère sensible, dans le contexte spécifique suite à ce conflit.

⁷³ COMITES R/I et P, *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*, 2023.308.

CONCLUSION

157. Au quotidien, la VSSE et le SGRS procèdent à des analyses individuelles de la menace qui font parfois l'objet de communications externes. A différents stades d'une enquête de renseignement, et pour diverses raisons, la VSSE et le SGRS peuvent en effet être amenés à communiquer, avec des partenaires et des administrations, au sujet d'un individu ayant fait l'objet d'une telle analyse. Ces communications sont susceptibles d'entraîner des conséquences très concrètes sur les droits et libertés des citoyens puisqu'elles peuvent déboucher sur des décisions administratives qui les affectent de manière significative. Pour faire la lumière sur les coulisses de ces analyses individuelles de la menace et sur la manière dont les résultats de ces analyses peuvent être communiqués à des tiers, le Comité a pris la décision d'ouvrir cette enquête de contrôle.

158. Afin de mieux appréhender les opérations humaines et techniques sous-jacentes, le Comité s'est d'abord intéressé à la méthodologie d'analyse retenue par chacun des services pour procéder à ces évaluations, et ensuite à la traduction de leur résultat dans des communications externes. La liste des qualifications pouvant être attribuées aux individus, ainsi que leur définition et critères opérationnalisation ont particulièrement retenu l'attention du Comité. Ensuite, le Comité s'est attelé à déterminer si les membres du personnel ont connaissance et sont familiarisés avec les outils méthodologiques qu'ils sont censés appliquer. C'est pourquoi les modalités de diffusion de la méthodologie d'analyse auprès des membres du personnel ont également été examinées.

159. A la clôture de son enquête, le Comité tire les conclusions suivantes :

En ce qui concerne la Sûreté de l'Etat

160. Consciente de la nécessité de parvenir à se faire comprendre des destinataires de ses produits et d'éviter à tout prix que ces derniers ne se trompent dans l'interprétation à donner aux termes et concepts qu'elle mobilise, la Sûreté de l'Etat a pris plusieurs initiatives pour professionnaliser ses pratiques en matière d'attribution de qualifications à des personnes dans ses communications externes.

Elle a développé deux outils méthodologiques :

- Partagé au sein du service en octobre 2022, le premier outil est une note intitulée « Termes coordonnés pour la qualification des P.O.I. » (en abrégé note P.O.I.). Cette note contient une liste de 80 termes définis pour qualifier les P.O.I ainsi qu'un cadre conceptuel dans lequel représenter ceux-ci.
- Le deuxième outil est le *Joint Counter Extremism and terrorism glossary* (en abrégé *Joint CET Glossary*), un lexique commun à quatre services (VSSE, OCAM,

SGRS et Police fédérale), qui a remplacé en février 2025 une partie de la note P.O.I. (à savoir les termes se rapportant à l'extrémisme et au terrorisme).⁷⁴

161. Ces deux outils ont permis à la Sûreté de l'Etat d'offrir à son personnel un large éventail de termes parmi lesquels il y a lieu de sélectionner le(s) plus adéquat(s) lors de la rédaction de notes externes lorsqu'il est question d'évoquer la menace (potentielle) que représente un individu. Chacun de ces termes ayant reçu une acception unique, le service s'assure qu'ils seront mobilisés selon cette interprétation par son personnel et compris de la sorte par les destinataires de ses produits puisque la définition correspondante au terme mobilisé leur est communiquée.
162. L'enquête a également révélé que la VSSE a structuré son travail afin de favoriser un usage adéquat dans les notes externes (c'est-à-dire conformément au sens qui leur a été attribué par le service) des termes définis dans ces deux outils. En ce qui concerne d'abord l'accessibilité de la documentation pertinente, il faut saluer la création par le service d'un glossaire obligatoire (disponible sur son intranet) qui regroupe l'ensemble des termes repris dans les deux lexiques. Ce travail est précieux puisqu'il permet en un coup d'œil de disposer des termes, accompagnés de leur définition, à mobiliser pour qualifier un P.O.I. dans les notes externes. Le Comité regrette cependant les différences entre les versions française et néerlandaise observées au sein du glossaire en novembre 2025. Il en est de même pour l'absence d'une communication plus claire concernant l'impact du *Joint CET Glossary* sur le contenu de la note P.O.I. Par ailleurs, bien que remplacée en partie par le *Joint CET Glossary*, la note P.O.I. dans sa version initiale (et unique d'octobre 2022) est encore consultable sur l'intranet du service, sans mention spécifique que son contenu n'est, en partie, plus d'application, ce qui peut être source de confusion.
163. D'autres actions ont encore été initiées pour veiller à la qualité et la standardisation des notes externes telles que la rédaction de lignes directrices pour les notes externes dans lesquelles les exigences tant de forme que de fond à respecter dans les notes sortantes sont listées. Le service a également organisé un processus interne de vérification de la conformité des produits destinés à l'extérieur lors duquel l'usage adéquat (lisez conforme au sens qui leur a été attribué) des termes définis pour la qualification des P.O.I est notamment vérifié.
164. Force est de conclure que les projets et actions menés par le service ont permis de professionnaliser ses pratiques en matière d'attribution de qualifications à des personnes dans ses communications externes, et de réduire le risque d'une interprétation erronée des qualifications mobilisées dans celles-ci.

| |
|--|
| Synthèse du paragraphe sensible non classifié |
|--|

| |
|--|
| 165. Néanmoins, les outils présentés ne sont pas suffisants pour garantir une analyse homogène |
|--|

⁷⁴ Voy. Chapitre 5. *Joint Counter Extremism and Terrorism Glossary*.

de phénomènes similaires, et n'offrent pas de véritable guidance pour les analyses individuelles de la menace en tant que telles. Les définitions des termes y figurant laissent encore une (trop) grande marge d'appréciation à chaque membre du service en charge de l'évaluation de la menace potentielle que pose un individu. Elles ne suffisent pas à garantir que deux opérateurs évalueront de manière similaire le comportement d'un P.O.I. Autrement dit, rien n'indique que l'évaluation d'un P.O.I. par deux opérateurs différents aboutira à l'attribution de la même qualification, et ce, même si les deux opérateurs sont d'accord sur le sens à donner aux différentes qualifications. Pour certaines matières, ce constat est à nuancer, notamment en matière d'extrémisme et de terrorisme. Quant à la menace d'espionnage, le Comité avait constaté dans le cadre d'un précédent contrôle que le service dispose d'une méthodologie pour identifier les officiers de renseignement de certains pays, inspirée d'indicateurs arrêtés par des partenaires internationaux.

166. Néanmoins, la définition de véritables indicateurs pour l'ensemble des qualifications mobilisables est nécessaire. Cette étape, laborieuse mais cruciale, reste encore à franchir.
167. L'enquête révèle que la Sûreté de l'Etat avait pour ambition d'opérationnaliser les définitions figurant dans la note P.O.I. Il est regrettable que cette initiative n'ait jamais vu le jour.

En ce qui concerne le SGRS

168. L'enquête a révélé que, dans le chef du SGRS, le besoin d'élaborer et d'utiliser des définitions et une terminologie uniformes pour la qualification des personnes est perçu comme moins nécessaire et moins utile. Cette position s'explique par le fait que le SGRS concentre davantage ses activités de renseignement sur des finalités stratégiques et géopolitiques, dans le cadre desquelles les échanges de données à caractère personnel avec des tiers sont plus limités.
169. Le Comité R/I peut en partie souscrire à cette argumentation, mais considère néanmoins que le SGRS devrait prendre des mesures supplémentaires pour professionnaliser la manière dont les personnes sont qualifiées.
170. Dans cette optique, le Comité R/I estime souhaitable que le SGRS accorde une attention accrue et déploie des efforts supplémentaires afin de développer une méthodologie claire et uniforme, assortie de critères aussi objectifs que possible, pour l'ouverture et la conduite des enquêtes de renseignement dans le cadre des menaces TESSOC, ainsi que pour la manière dont les individus font l'objet de ces enquêtes de renseignement.
171. Le Comité prend acte de la position du SGRS selon laquelle, en ce qui concerne la qualification des personnes, celui-ci se base principalement sur les définitions et la terminologie utilisées par ses partenaires (nationaux). Toutefois, selon le Comité R/I, au cours de cette enquête, le SGRS n'a pas suffisamment démontré les mesures concrètes qu'il prend pour s'assurer que ses collaborateurs connaissent suffisamment les définitions et la

terminologie utilisées par ses partenaires.

172. Comme lors de précédentes enquêtes de contrôle, la présente enquête a montré que la communication interne entre les différents échelons du SGRS n'est pas optimale. A titre d'exemple, les responsables de plateforme au sein de la Direction Renseignements n'avaient connaissance, de manière vague et générale seulement, de l'existence d'un travail menée en collaboration avec certains services partenaires en vue d'élaborer des définitions et une terminologie communes en matière de contre-espionnage et de contre-ingérence. Ils n'étaient toutefois informés ni de l'état d'avancement de cette initiative, ni d'éventuelles étapes ultérieures. Ils n'y étaient pas associés, ce qui est étonnant, étant donné que plusieurs de ces responsables sont des experts dans ces matières.
173. Il a également été constaté que ces responsables de plateforme avaient des interprétations différentes quant au rôle et aux compétences exacts de la cellule *Quality Control & Coaching* (QCC) du service.

En ce qui concerne le Joint CET Glossary

174. Ayant pointé dans plusieurs enquêtes de contrôle la coexistence problématique, entre services, de concepts proches mais néanmoins distincts dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme, le Comité salue l'important travail de clarification réalisé par les quatre services de base de la Stratégie T.E.R. et son aboutissement, matérialisé par le *Joint CET Glossary*.
175. Le Comité ne peut qu'encourager à la poursuite de la collaboration visant notamment à opérationnaliser les définitions figurant dans le *Joint CET Glossary* en définissant des indicateurs.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS A L'ATTENTION DE LA VSSE

TOEC.2023.302/01

Le Comité invite la VSSE à opérationnaliser l'ensemble des qualifications figurant dans son glossaire, par la définition d'indicateurs, afin de guider les opérateurs dans la qualification adéquate à attribuer et ainsi favoriser une analyse homogène de la menace :

- Pour les qualifications issues du *Joint CET Terminology*, l'exercice est déjà en cours avec les trois autres services de base de la Stratégie T.E.R. Le Comité sollicite la VSSE et le SGRS de l'informer de l'aboutissement de ce projet (*infra*).
- Pour les autres qualifications (issues de la note P.O.I.), la VSSE devrait veiller à mieux accompagner les opérateurs dans leur usage. A cet effet, des indicateurs doivent être définis pour l'ensemble des qualifications pour lesquelles ils sont encore manquants. Pour les menaces extrémiste et terroriste, des indicateurs ont déjà été définis en interne et traduits dans l'outil THETIS. Le Comité salue ce travail. Il regrette cependant que le recours à ces indicateurs soit laissé à l'appréciation des opérateurs. Leur recours devrait être, si pas imposé, à tout le moins fortement encouragé par le service, en particulier auprès des nouveaux opérateurs, par nature moins familiers avec les différents concepts mobilisés.

TOEC.2023.302/02

Le Comité invite la VSSE à clarifier l'impact du *Joint Counter Extremism and terrorism glossary* sur la note interne intitulée « Termes coordonnés pour la qualification des personnes d'intérêt (P.O.I.) » (en abrégé note P.O.I.). Le Comité recommande de mettre à jour la note P.O.I. ou à tout le moins d'apposer une mention sur la note P.O.I., encore consultable dans sa version initiale sur l'intranet du service, afin d'attirer l'attention du lecteur sur le fait que la liste des termes coordonnés qu'elle contient n'est plus à jour.

TOEC.2023.302/03

Le Comité invite la VSSE à s'assurer d'une correspondance des informations disponibles en français et en néerlandais à propos du glossaire obligatoire mis à la disposition de son personnel sur l'intranet du service.

TOEC.2023.302/04

Le Comité salue l'utilisation des modèles de produits de renseignement. Son utilisation constitue clairement une mise en œuvre du principe de finalité pouvant être considérée comme une bonne pratique. Le Comité invite néanmoins la VSSE à revoir les modèles existants afin de clarifier leur champ d'application et supprimer les doublons. Il recommande également au

service de mieux accompagner et former les rédacteurs des notes sortantes dans le choix à opérer parmi les différents modèles mis à leur disposition.

TOEC.2023.302/05

Le Comité recommande que l'Administrateur général de la VSSE ne confère plus au Support transversal le pouvoir de décision et de signature en ce qui concerne l'approbation des notes d'analyse sortantes et l'autorisation des méthodes MRD. A cette fin, l'Administrateur général doit modifier la Note de service DNS 25-63 du 1^{er} septembre 2025 « Composition du comité de direction et délégation de signature ». Le Comité recommande en outre, dans un deuxième temps, de préciser la délégation de ces décisions dans l'A.R. du 5 décembre 2006 relatif à l'administration générale de la Sûreté de l'Etat.

TOEC.2023.302/06

Le Comité sollicite un accès complet et stable à l'intranet du service, conformément aux accords conclus.

RECOMMANDATIONS A L'ATTENTION DU SGRS

TOEC.2023.302/07

Le SGRS doit impérativement travailler à une professionnalisation de ses produits d'analyse. Plus spécifiquement et en priorité, le Comité invite le service à accompagner ses collaborateurs dans la rédaction de notes en mettant à leur disposition une liste consolidée des termes mobilisés (et leur définition) et par le développement d'outils méthodologiques. Le Comité recommande également au SGRS de définir des critères d'opérationnalisation des qualifications utilisées en interne. Il conviendra par la suite de prévoir la formation du personnel à ces nouveaux outils.

TOEC.2023.302/08

Le Comité recommande au SGRS de définir des critères clairs et explicites pour l'évaluation des informations entrantes afin de guider et mieux rendre compte des choix opérés dans les enquêtes de renseignement, la définition de P.O.I. et la priorisation des dossiers.

TOEC.2023.302/09

Le Comité invite le SGRS à clarifier, dans un SOP, le mandat et les missions de la cellule *Quality Contrôle & Coaching*.

TOEC.2023.302/10

Le Comité recommande au SGRS de communiquer davantage auprès de son personnel à propos des projets liés à la méthodologie auxquels il participe et encourage le service à s'appuyer sur l'expertise interne dans le développement de ces projets.

TOEC.2023.302/11

Le Comité recommande en outre que le SGRS prenne sans délai les mesures nécessaires pour accorder un accès direct aux informations (bases de données) au Service d'Enquêtes du Comité R/I, notamment dans le cadre de la (meilleure) application de l'article 34 de la Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et des articles 79 et 80 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

RECOMMANDATIONS A L'ATTENTION DES DEUX SERVICES

TOEC.2023.302/12

Le Comité sollicite la VSSE et le SGRS de l'informer de l'aboutissement du deuxième projet du *Working Group Terminology* visant à définir des indicateurs pour opérationnaliser les définitions du lexique commun en matière de terrorisme et d'extrémisme.

TOEC.2023.302/13

Le Comité encourage les services de renseignement à entamer concrètement le projet de lexique commun en matière d'ingérence et d'espionnage et à en faire une priorité. Il sollicite la VSSE et le SGRS de l'informer de l'avancement des travaux. Le Comité souhaite être informé dès qu'un accord aura été trouvé quant à la composition du groupe de travail, de ses objectifs et du calendrier des travaux.

ANNEXES

ANNEXE 1⁷⁵

ANNEXE 2: JOINT COUNTER EXTREMISM AND TERRORISM
GLOSSARY

⁷⁵ L'annexe 1 ne figure pas dans la version déclassifiée du rapport.



JOINT COUNTER EXTREMISM AND TERRORISM GLOSSARY

Lexique des principaux termes utilisés en matière d'extrémisme et
de terrorisme dans le cadre de la stratégie T.E.R.

Ad Hoc WG Terminology

DE - EN - FR - NL

Introduction

Au sein des différents services fédéraux de sécurité, il existait une certaine variabilité dans les termes utilisés pour décrire une même chose, d'une part, et dans les définitions données à des mots identiques d'autre part. Ce fait a parfois donné lieu à des interprétations différentes de la part des services concernés. Lesdits services ont donc convenu d'établir un groupe de travail visant à rédiger un lexique commun des termes et définitions qui s'y rapportent.

Le Groupe de Travail ad hoc « Terminologie » a été institué en novembre 2023 entre la Sûreté de l'Etat, l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace, la Police fédérale et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité, en vue d'uniformiser les définitions et principaux termes récurrents en matière d'extrémisme et de terrorisme.

Le présent lexique est le résultat des travaux de ce groupe. Il s'agit d'une première liste de termes et de définitions ; cette liste fera l'objet d'une révision chaque année : elle sera complétée ou adaptée en fonction de l'évolution de la menace.

Ce lexique contient des termes utilisés comme définitions de travail par les services dans leur suivi de l'extrémisme et du terrorisme.

Lorsqu'il existe une définition juridique, ces termes y correspondent le plus possible, sans être nécessairement identiques. Ils reflètent autant que possible la mise en œuvre pratique des priorités opérationnelles des services.

Dans un premier temps, cette uniformisation s'appliquera dans les notes des différents services du groupe de travail. Elle assurera dès lors cohérence et meilleure compréhension mutuelle, renforçant la crédibilité et l'autorité de nos services, et démontrant que nous avançons de concert, avec des lignes directrices claires et communes.

Dans un second temps, ce lexique sera présenté à la TFN, afin d'en informer tous les services impliqués dans la Stratégie T.E.R. Une fois diffusé, ce lexique deviendra donc également un pilier important de la Stratégie T.E.R., tous les services impliqués s'exprimant d'une seule voix. La terminologie identique éliminera les ambiguïtés dans le traitement de l'extrémisme et du terrorisme à tous les niveaux, ce qui optimisera le travail des services d'une part, et renforcera leur crédibilité et leur autorité d'autre part.

A terme, l'objectif est qu'à travers cette liste terminologique, les administrations apportent également plus de clarté au grand public. De cette manière, les services pourront être plus concrets et transparents en ce qui concerne les phénomènes qu'ils surveillent.

F. BOSTYN
Administratrice Générale de la Sûreté de l'état

G. VERCAUTEREN
Directeur a.i. de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace

S. DUTRON
Général-major
Aide de Camp de Sa Majesté le Roi
Chef du Service Général du Renseignement et de la Sécurité

P. LUDINANT
Premier Commissaire divisionnaire
Directeur de la Direction de la Lutte contre la Criminalité Grave et Organisée

Explication

Le Lexique Commun Extrémisme et Terrorisme est structuré en quatre blocs de définitions ;

- *La première partie (bloc A) porte sur les principaux **concepts généraux** utilisés en matière d'extrémisme et de terrorisme ;*
- *La seconde partie (bloc B) porte sur les individus, et les **principaux rôles** ou fonctions qu'ils peuvent endosser dans le cadre d'activités extrémistes ou terroristes ;*
- *La troisième partie (bloc C) porte sur les principales **idéologies** et **phénomènes** observés actuellement en matière d'extrémisme et de terrorisme ;*
- *La quatrième partie (bloc D) porte sur divers **processus** qui peuvent apparaître en matière d'extrémisme et de terrorisme ;*

*Le Lexique Commun Extrémisme et Terrorisme est **ouvert et dynamique**: selon les évolutions des menaces ou des pratiques de travail, les définitions existantes pourront être modifiées ou de nouvelles entrées pourront être ajoutées.*

*Le Lexique Commun Extrémisme et Terrorisme est **modulaire et cumulatif** : les termes et définitions peuvent être combinés pour refléter plus précisément la réalité.*

Ainsi, mr XX peut être désigné comme un individu [membre], [facilitateur] et [propagandiste] du groupe YYY connu pour son [extrémisme] [Anti-establishment].

Le lexique est un outil de travail et de communication ; Il vise à permettre aux différents services actifs en la matière travailler de manière plus précise, et à mieux collaborer.

*A cet égard, **le but est d'employer ces termes dans tout échange d'information en précisant en bas de page la définition donnée au terme** ; Les termes contenus dans le lexique n'ont donc pas pour vocation à remplacer les éventuels termes qui auraient reçu une définition juridique ou légale.*

Table

| | EN Name [syn.] | FR Nom [syn.] | NL Naam [syn.] | link | | |
|-------|---------------------------------------|--|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| A.1. | Person of Interest | Personne d'intérêt | Person of Interest | EN | FR | NL |
| A.2. | Subject of Interest | Sujet d'intérêt | Subject of Interest | EN | FR | NL |
| A.3. | Group | Groupe | Groep | EN | FR | NL |
| A.4. | Organisation | Organisation | Organisatie | EN | FR | NL |
| A.5. | Threat | Menace | Dreiging | EN | FR | NL |
| A.6. | Risk | Risque | Risico | EN | FR | NL |
| A.7. | Violence | Violence | Geweld | EN | FR | NL |
| A.8. | Ideology | Idéologie | Ideologie | EN | FR | NL |
| A.9. | Extremism | Extrémisme | Extremisme | EN | FR | NL |
| A.10. | Terrorism | Terrorisme | Terrorisme | EN | FR | NL |
| A.11. | State terrorism | Terrorisme d'État | Staatsterrorisme | EN | FR | NL |
| B.1. | Contact | Contact | Contact | EN | FR | NL |
| B.2. | Sympathiser | Sympathisant | Sympathisant | EN | FR | NL |
| B.3. | Facilitator [Supporter, Organiser] | Facilitateur | Facilitator | EN | FR | NL |
| B.4. | Member | Membre [Affilié, Adepté, Partisan] | Lid [Aangeslotene, Aanhanger, Volgeling] | EN | FR | NL |
| B.5. | Ideologue | Idéologue | Ideoloog | EN | FR | NL |
| B.6. | Propagandist [Producer] | Propagandiste [Producteur, Rédacteur] | Propagandist [Producent, Redacteur] | EN | FR | NL |
| B.7. | Activist | Activiste | Activist | EN | FR | NL |
| B.8. | Activism | Activisme | Activisme | EN | FR | NL |

| | | | | | | |
|-------|--|---|---|--------------------|--------------------|--------------------|
| B.9. | Extremist | Extrémiste | Extremist | EN | FR | NL |
| B.10. | Militant | Militant | Militant | EN | FR | NL |
| B.11. | Operative | Opérationnel | Operationeel lid | EN | FR | NL |
| B.12. | Terrorist | Terroriste | Terrorist | EN | FR | NL |
| B.13. | Lone actor | Lone actor | Lone actor | EN | FR | NL |
| C.1. | Islamism | Islamisme | Islamisme | EN | FR | NL |
| C.2. | Jihadism | Djihadisme | Jihadisme | EN | FR | NL |
| C.3. | Left-wing extremism | Extrémisme de gauche | Links-extremisme | EN | FR | NL |
| C.4. | Right-wing extremism | Extrémisme de droite | Rechts-extremisme | EN | FR | NL |
| C.5. | Conspiracism [Plotting] | Complotisme | Complotdenken | EN | FR | NL |
| C.6. | Anti-establishment | Anti-establishment | Anti-establishment | EN | FR | NL |
| C.7. | Incel [Involuntary celibate] | Incel [Célibataires involontaires] | Incel [Involuntary celibate] | EN | FR | NL |
| D.1. | Disinformation | Désinformation | Desinformatie | EN | FR | NL |
| D.2. | Polarisation | Polarisation | Polarisering | EN | FR | NL |
| D.3. | Hate speech | Discours de haine | Haatspraak | EN | FR | NL |
| D.4. | Radicalisation process [Radicalisation] | Processus de radicalisation [Radicalisation] | Radicaliseringsproces [Radicalisering] | EN | FR | NL |

Lexique FR

| | FR Nom [syn.] | FR Définition | link | |
|-------|---------------------------|--|--------------------|--------------------|
| A.1. | Personne d'intérêt | <i>Individu qui représente (ou non) une menace, actuelle ou potentielle, et envers lequel des moyens (d'investigation) sont investis en vue précisément d'en objectiver la menace et/ou de l'entraver; ou d'en assurer un suivi administratif ou judiciaire.</i> | EN | NL |
| A.2. | Sujet d'intérêt | <i>Individu, organisation ou groupe qui représente (ou non) une menace, actuelle ou potentielle, et envers laquelle des moyens (d'investigation) sont investis en vue précisément d'en objectiver la menace et/ou de l'entraver; ou d'en assurer un suivi administratif ou judiciaire.</i> | EN | NL |
| A.3. | Groupe | <i>Ensemble d'individus qui collaborent, interagissent et œuvrent ensemble, de manière faiblement structurée ou hiérarchisée, en vue d'atteindre un objectif commun. Implicite, un groupe comporte un nombre restreint de membres.</i> | EN | NL |
| A.4. | Organisation | <i>Ensemble de groupes ou d'individus qui collaborent, interagissent et œuvrent de concert, dans un cadre structuré appelé à durer et hiérarchisé pour préciser les responsabilités, en vue d'atteindre un objectif commun. Implicite, une organisation comporte un nombre important de membres.</i> | EN | NL |
| A.5. | Menace | <i>Action (potentielle) d'une personne, groupe ou organisation (ou éventuellement moyen utilisé) qui pourrait avoir de l'impact ou provoquer, volontairement ou non, un dommage (physique, psychique, matériel, social, économique, scientifique, politique, diplomatique ou d'ordre démocratique) à un intérêt à protéger.</i> | EN | NL |
| A.6. | Risque | <i>Possibilité qu'une menace ait un impact (négatif) sur des personnes, biens, systèmes, ou des intérêts à protéger.</i> | EN | NL |
| A.7. | Violence | <i>Comportement intentionnel (en ce compris les actes de communication), menace ou réalisation, tentative ou projet, négligence ou abstention qui (pourrait) causer des dommages physiques ou psychologiques graves à autrui.</i> | EN | NL |
| A.8. | Idéologie | <i>Ensemble de croyances et de représentations d'une personne ou d'un groupe à propos du monde; système d'idées qui explique comment le monde, la société et la vie en commun fonctionnent, et comment ils devraient idéalement fonctionner et être organisés; corps de doctrine sur lequel se fonde une action politique.</i> | EN | NL |
| A.9. | Extrémisme | <i>Conceptions ou 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.</i> | EN | NL |
| A.10. | Terrorisme | <i>Recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques, religieux ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou la menace.</i> | EN | NL |
| A.11. | Terrorisme d'État | <i>Forme de terrorisme menée, soutenue ou tolérée par un État.</i> | EN | NL |
| B.1. | Contact | <i>Individu qui a, ou a eu, une relation, un lien social avec une personne d'intérêt, un groupe ou une organisation cible, sans forcément connaître la nature ou les activités de cette personne, ce groupe ou cette organisation.</i> | EN | NL |

| | | | | |
|-------|--|--|--------------------|--------------------|
| B.2. | Sympathisant | Individu qui revendique un lien convictionnel ou une proximité de vues, ou qui approuve l'essentiel des objectifs et méthodes d'un groupe, d'une organisation ou d'une idéologie; N'exerce aucune responsabilité formelle. (Peut participer parfois aux activités publiques du groupe.) | EN | NL |
| B.3. | Facilitateur | Individu qui fournit volontairement de l'aide à une personne, un groupe ou une organisation, contre rémunération ou non, sans en être forcément membre ou sympathisant. Cette aide peut se concrétiser par la fourniture de biens, conseils ou services (entre autres en matière de recrutement, propagande, logement, stockage, renseignement, sécurité, technique, mise à disposition de contacts, etc.). | EN | NL |
| B.4. | Membre [Affilié, Adepte, Partisan] | Individu qui revendique, adhère ou suit les objectifs d'un groupe, d'une organisation ou d'une idéologie, et dont l'appartenance (à cette organisation ou cette idéologie) a été exprimée publiquement (allégeance, etc.), ou de manière concrète formelle (carte d'adhérent, contrat professionnel, rite de passage, etc.), ou ne fait aucun doute et pouvant être établi formellement y compris a posteriori. N'exerce aucune responsabilité hiérarchique clairement définie ou formelle ; ne dispose pas de capacité décisionnelle autonome, ou bien de manière limitée, et suit l'orientation de la hiérarchie. Participe toujours ou très régulièrement aux activités de l'organisation. | EN | NL |
| B.5. | Idéologue | Individu qui, seul ou avec d'autres, définit ou contribue à définir les idées et concepts constituant le système de pensée d'un groupe; à ce titre, il peut servir de référent idéologique voire conditionner le comportement des adeptes de (son) idéologie. | EN | NL |
| B.6. | Propagandiste [Producteur, Rédacteur] | Membre d'un groupe ou d'une organisation, ou adepte d'une idéologie, activement engagé dans la propagation de cette dernière par tout moyen de communication afin de susciter l'adhésion du plus grand nombre; Exerce éventuellement une influence radicalisante. | EN | NL |
| B.7. | Activiste | Membre d'un groupe ou d'une organisation, ou adepte d'une idéologie, qui y exerce un rôle actif. Soit en participant à la diffusion d'idées (sans en être le référent ou la source) par des actions directes (propagandiste), le partage sur les réseaux sociaux, des actions de support financiers, techniques ou logistiques, ou en mettant à la disposition du groupe son réseau de contacts ; Soit en exerçant des responsabilités dans la hiérarchie de l'organisation, en y prenant des décisions secondaires, ou en étant en charge de certaines tâches organisationnelles. Soutient ou prend part aux activités légales ou illégales du groupe ou de l'organisation. | EN | NL |
| B.8. | Activisme | Ensemble des activités menées par un activiste en sa qualité de membre d'un groupe ou d'une organisation, ou d'adepte d'une idéologie. | EN | NL |
| B.9. | Extrémiste | Individu qui adhère à une idéologie extrémiste (à quelque niveau d'implication que ce soit) | EN | NL |
| B.10. | Militant | Membre d'un groupe ou d'une organisation, ou adepte d'une idéologie, qui y exerce un rôle actif, et qui utilise, ou est prêt à utiliser une pression radicale (agressivité verbale ou écrite), la force ou la violence en vue d'atteindre ses objectifs et réaliser des changements politiques ou sociaux. [Le terme "militant" est compris différemment en français et en néerlandais; Il est donc déconseillé d'utiliser le mot "militant" pour éviter les ambiguïtés ; si son usage est cependant nécessaire, il est conseillé de toujours utiliser le mot "militant" accompagné d'un adjectif ou terme qui précise l'action qui est menée, par exemple : "militant violent", "militant extrémiste"] | EN | NL |

| | | | | |
|-------|-----------------------------|--|--------------------|--------------------|
| B.11. | Opérationnel | <i>Membre d'un groupe ou d'une organisation terroriste, directement impliqué dans la préparation ou l'usage de la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques, religieux ou politiques, dans le but d'atteindre des objectifs par la terreur, l'intimidation ou la menace.</i> | EN | NL |
| B.12. | Terroriste | <i>Individu, membre ou non d'un groupe ou d'une organisation terroriste, disposé à recourir à la violence (ou à faciliter le recours à la violence) à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques, religieux ou politiques, dans le but d'atteindre ces objectifs par la terreur, l'intimidation ou la menace.</i> | EN | NL |
| B.13. | Lone actor | <i>Individu qui adhère, suit ou revendique les objectifs et méthodes d'un groupe, d'une organisation ou d'une idéologie, mais dont les choix tactiques et actions (en vue de réaliser des actes violents) sont déterminés de sa propre initiative et menés par lui seul, hors du commandement direct d'un leader ou d'une hiérarchie.</i> | EN | NL |
| C.1. | Islamisme | <i>Idéologie extrémiste centrée sur la politisation de la religion islamique et qui considère que l'islam doit réguler toutes les facettes de la société. L'islamisme a pour finalité l'islamisation de la société et l'instauration d'un État islamique théocratique totalitaire.</i> | EN | NL |
| C.2. | Djihadisme | <i>Idéologie islamiste qui, par une interprétation violente du concept de djihad dans laquelle le recours à la force est justifié, vise à établir un califat islamique totalitaire ou une forme de gouvernement similaire. L'ampleur de la violence, les cibles légitimes ou les conditions à remplir peuvent varier selon les groupes.</i> | EN | NL |
| C.3. | Extrémisme de gauche | <i>Forme d'extrémisme basée sur une vision du monde qui recherche une société égalitaire où l'accent est mis sur l'égalité sociale et économique. Il prône des actions révolutionnaires pour renverser l'ordre juridique démocratique et le modèle économique capitaliste actuels.</i> | EN | NL |
| C.4. | Extrémisme de droite | <i>Forme d'extrémisme fondée sur une vision du monde essentialiste dans laquelle les individus et les groupes sont réduits et catégorisés en fonction de leur nationalité, de leurs caractéristiques biologiques perçues (en ce compris sexuelles) et de leur origine culturelle ou ethnique, leur genre et/ou orientation sexuelle. L'extrémisme de droite prône un modèle de société qui repose sur un leadership fort et autoritaire, et une hiérarchisation stricte de la société, avec des conceptions conservatrices et/ou réactionnaires à l'égard de la société. L'extrémisme de droite cherche la domination, l'expulsion, l'élimination ou la séparation des autres groupes, éventuellement par le recours à la violence.</i> [Cette définition est nécessairement large étant donné la multiplicité de formes d'extrémismes de droites; il est conseillé de toujours utiliser le mot "extrémisme de droite" accompagné d'un qualificatif qui précise le mouvement ou l'idéologie traitée (par exemple : "extrémisme de droite identitaire") ou de préciser les caractéristiques spécifiques au mouvement observé dans le contexte de la phrase.] | EN | NL |
| C.5. | Complotisme | <i>Conception selon laquelle un ensemble de phénomènes ou d'événements ne peuvent être expliqués que par des causes occultes, c'est à dire des complots. Selon cette conception, il existe une minorité de gens qui dirige le ou les complot(s) pour promouvoir leurs seuls intérêts; le récit porté par le complotisme repose souvent sur la désinformation et en produit. En réaction, les complotistes se considèrent comme faisant partie d'une minorité qui veut dénoncer et révéler ce ou ces complot(s).</i> | EN | NL |

| | | | | |
|------|---|---|--------------------|--------------------|
| C.6. | Anti-establishment | <i>Conception qui se fonde sur un rejet systématique de l'establishment, perçu comme un ensemble de personnes appartenant au gouvernement, aux médias, au système judiciaire, au monde scientifique ou de l'entreprise, ou aux institutions financières, et qui dispose du pouvoir. Selon cette conception, l'establishment s'efforce de diriger la société dans le seul but d'étendre son pouvoir et d'en tirer profit. Le récit porté par l'Anti-establishment repose souvent sur la désinformation et sur une vision du monde complotiste.</i> | EN | NL |
| C.7. | Incel [Célibataires involontaires] | <i>Conception selon laquelle il existe une compétition sexuelle injuste où seuls les individus les plus séduisants et les plus riches ont accès aux relations romantiques et/ou sexuelles; et qui conduit à un isolement perçu comme imposé. Ce sentiment d'injustice et d'isolement conduit à une vision binaire du monde et devient l'élément fondateur de sa propre identité. La conception incel est née en ligne, où elle trouve un canal privilégié pour exprimer ses frustrations, sa colère et ses reproches. (Le terme "femcel" est parfois utilisé pour désigner les "incel" féminin)</i> | EN | NL |
| D.1. | Désinformation | <i>Toutes les formes d'informations manifestement fausses, erronées ou trompeuses créées, diffusées ou promues dans l'intention de tromper délibérément l'opinion publique ou des cibles spécifiques.</i> | EN | NL |
| D.2. | Polarisation | <i>Processus par lequel diverses activités accentuent, volontairement ou non, les antagonismes et divisions au sein de la société; La polarisation peut avoir pour effet de pousser les individus à adopter des points de vues (politiques) de plus en plus radicaux, d'augmenter les tensions entre communautés, de créer un terrain favorable à l'extrémisme, voire aux comportements violents.</i> | EN | NL |
| D.3. | Discours de haine | <i>Propos manifestant, justifiant ou faisant la promotion de la haine (en tant que sentiment qui pousse au rejet absolu voire à vouloir du mal, même par la violence) à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de caractéristiques réelles ou supposées.</i> | EN | NL |
| D.4. | Processus de radicalisation [Radicalisation] | <i>Processus d'adoption d'un système de croyances qui tend vers l'extrémisme; Processus dynamique qui commence par une distanciation de la société et du système politique, une intolérance croissante envers des idées qu'on ne partage pas et une disposition croissante à accepter la violence comme moyen d'imposer ses propres idées aux autres. [Strat TER]</i> | EN | NL |

Recommandations

| | Termes à éviter | Termes à utiliser de préférence |
|--|---------------------------|---------------------------------|
| | Fake News | Désinformation |
| | Lone Wolf | Lone actor |
| | Théorie du complot | Complotisme |

