



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

---

**Numéro de notice 2020.277**

**Enquête de contrôle sur les capacités de renseignement à l'étranger de la  
Sûreté de l'État**

**Rapport final – 24 octobre 2022**

## TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION .....	3
I.1. ORIGINE DE L'ENQUÊTE ET DÉLIMITATION DE LA QUESTION D'ENQUÊTE .....	3
I.1.1. Enquête limitée à la VSSE .....	3
I.1.2. Confusion éventuelle entre les concepts.....	3
I.2. DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE ET MÉTHODOLOGIE.....	5
II. LES CAPACITÉS DE RENSEIGNEMENT DE LA VSSE À L'ÉTRANGER.....	6
II.1. LE CADRE LÉGAL .....	6
II.2. LA POSITION, LES AMBITIONS ET LES PRATIQUES DE LA VSSE QUANT À LA COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS À L'ÉTRANGER.....	9
II.2.1. L'évolution au fil du temps.....	9
II.2.2. Qu'en est-il actuellement ? .....	11
II.2.2.1. L'échange de données avec des partenaires étrangers .....	11
II.2.2.2. Le déploiement de ses propres officiers de liaison.....	11
II.2.2.3. Le recours au réseau des officiers de liaisons de la Police fédérale à l'étranger .....	13
III. LES RISQUES LIÉS AUX ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT À L'ÉTRANGER.....	15
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	17

## I. INTRODUCTION

### I.1. ORIGINE DE L'ENQUÊTE ET DÉLIMITATION DE LA QUESTION D'ENQUÊTE

#### I.1.1. Enquête limitée à la VSSE

Mi-2020, la Commission parlementaire d'accompagnement a demandé au Comité permanent R de se pencher sur la nécessité éventuelle de doter les services de renseignement belges, à l'instar de certains pays voisins, de capacités de renseignement à l'étranger. La Commission parlementaire souhaitait, en effet, être informée de la nécessité éventuelle de doter les services de renseignement belges de ce qu'on appelle des « *services extérieurs* ».

Compétent pour traiter cette question, le Comité permanent R a ouvert, le 30 septembre 2020, une enquête de contrôle sur les capacités de renseignement à l'étranger des / d'un service(s) de renseignement belge(s).

Le Comité a décidé, pour une raison précise, de limiter le rapportage de cette enquête à la VSSE. C'est la VSSE qui, par le passé, mais aussi plus récemment, a souligné que l'absence de capacités de renseignement à l'étranger était / est un obstacle à l'élaboration d'une bonne position d'information sur les menaces qu'elle est chargée de suivre (voir II.2.1.). Le fait que le SGRS n'ait pas formulé ce commentaire est compréhensible : le service de renseignement militaire est déjà actif à l'étranger, et tant sa mission légale que la manière dont certaines de ses compétences sont définies ne laissent planer aucun doute sur ses « capacités à l'étranger ». Le SGRS est un service qui, par nature et compte tenu des missions qui lui sont assignées, collecte des renseignements sur et à l'étranger. Il s'agit donc d'un service qui, par définition, est actif à l'étranger. Pour accomplir ses missions, le SGRS dispose explicitement de prérogatives applicables en dehors du territoire belge. Et, comme en témoignent notamment plusieurs enquêtes de contrôle antérieures du Comité, le SGRS fait également usage de ces capacités à l'étranger.<sup>1</sup>

#### I.1.2. Confusion éventuelle entre les concepts

Différents termes sont mobilisés pour désigner les activités de services de renseignement en dehors de leur territoire national. Il est fait usage des termes 'services extérieurs'<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Voir par exemple COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2014* ('Le rôle du SGRS dans le suivi du conflit en Afghanistan'), pp. 11-12 ; *Rapport d'activités, 2018*, pp.18-21 ('Les activités du SGRS dans une zone d'opération à l'étranger') ; *Rapport d'activités 2020*, p.65 ((I.10. Incidents dans une zone d'opération à l'étranger'). Dans le même sens, les compétences du SGRS et les interceptions à l'étranger, les prises d'images et les intrusions dans des systèmes informatiques (*Rapport d'activités 2020*, Chapitre III.).

<sup>2</sup> Par exemple, en France, le service qui surveille les phénomènes sur son propre territoire, est effectivement présenté par le terme « intérieur » et le service qui collecte plutôt des renseignements sur des menaces émanant d'autres pays est repris sous le terme « extérieur ». Ainsi, coexistent la Direction Générale de la Sécurité *Extérieure* (DGSE) et la Direction Générale de Sécurité *Intérieure* (DGSJ). Le choix ne s'est pas porté sur ce terme, ne serait-ce que parce que cela créait une confusion, dans le contexte belge, avec lesdits 'services extérieurs' de la Sûreté de l'État, une dénomination qui n'a absolument rien à voir avec les activités à l'étranger.

## CONFIDENTIEL JUSQU'À LA RÉUNION DE LA COMMISSION D'ACCOMPAGNEMENT

'services étrangers', 'services offensifs'<sup>3</sup>, mais aussi 'services de renseignement (dont la sphère d'intérêt serait axée sur les menaces extérieures alors que les menaces intérieures seraient la sphère d'intérêt des services dits 'de sécurité'), etc.

Le Comité permanent R a opté pour la terminologie « capacités de renseignement à l'étranger » pour rendre compte des activités visant à obtenir des renseignements en dehors des frontières nationales. Par ces termes, le Comité renvoie aux

Page | 4

***activités opérationnelles, clandestines ou non, déployées à l'étranger par les services de renseignement (cela inclut également les activités de collecte qui sont effectuées à partir du territoire belge mais qui ont leurs effets à l'étranger) en vue de collecter des informations sur des menaces tant intérieures qu'extérieures.***

Conformément à leurs missions légales, les services de renseignement belges ne se limitent pas au suivi de phénomènes survenant à l'intérieur des frontières nationales. Les informations sur l'étranger font également partie de leurs missions. Ainsi, il peut être nécessaire de collecter des informations sur une menace nationale à l'étranger.

Les renseignements peuvent être collectés à l'étranger de manière ouverte (comme par exemple consulter des sources ouvertes), mais peuvent aussi l'être dans la clandestinité la plus totale (lorsque, par exemple, les activités déployées ne sont pas portées à la connaissance des autorités étrangères, voire qui sont illégales, dans le pays où les activités sont exercées).

Par ailleurs, tout ou partie de la collecte peut se faire à partir du territoire belge (par exemple, extraire des informations de communications étrangères à partir de la Belgique).

Enfin, il convient de préciser que les capacités de renseignement envisagées dans le cadre de la présente enquête de contrôle se limitent à un objectif de collecte d'informations. Les capacités d'intervention directe à l'étranger – par exemple dans le cadre d'une mesure d'entrave – ne seront pas examinées ici. Il convient de rappeler, en outre, que les services de renseignement belges ne disposent actuellement d'aucune base juridique suffisante pour mener des opérations d'entrave primaire, même en Belgique<sup>4</sup>.

Certains pays ont choisi de confier la collecte de renseignements sur leur territoire et à l'étranger à deux services distincts. À titre d'exemples, l'Allemagne, avec son *Bundesamt für Verfassungsschutz* (principalement national) et le *Bundesnachrichtendienst* (principalement étranger) ou le Royaume-Uni avec le *Security Service* (MI5, principalement national) et le *Secret Intelligence Service* (MI6, principalement étranger). En revanche, les Pays-Bas ont choisi, en 2017, d'intégrer les deux 'fonctions' au sein d'un seul service. Le

---

<sup>3</sup> Le terme 'offensif' a finalement été abandonné car il est souvent associé à des opérations clandestines à l'étranger. Ces actions menées à l'étranger sont souvent associées à de la propagande, à la livraison d'armes, à l'endommagement d'infrastructures voire à l'élimination physique de certaines personnes et au soutien actif ou à l'exécution de coups d'État. La VSSE a insisté sur ce point, arguant que l'utilisation du terme 'offensif' pourrait générer une confusion inutile parmi ses partenaires étrangers.

<sup>4</sup> Cela fut déjà également constaté in COMITÉ PERMANENT R, Enquête de contrôle relative au suivi des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes concernant les services de renseignement et de sécurité, 3 octobre 2022.

*Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* est également chargé de collecter des informations à l'étranger, outre ses activités sur le territoire national.<sup>5</sup>

La présente enquête n'a pas examiné la piste (la nécessité) d'un service distinct. L'enquête s'est concentrée sur l'éventuelle nécessité légale ou réelle pour la VSSE de disposer de capacités supplémentaires à l'étranger pour (mieux) remplir ses missions légales (II.) et sur les risques éventuels qui peuvent être associés au déploiement d'une capacité de renseignement à l'étranger (voir III.).

Page | 5

## **I.2. DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE ET MÉTHODOLOGIE**

L'enquête a été officiellement ouverte le 30 septembre 2020.

Dans un premier temps, une enquête préliminaire a été menée à partir de sources ouvertes. Cette étude a permis de clarifier la terminologie (voir I.1.), notamment ce qu'il y a lieu de comprendre par « capacités de renseignement à l'étranger », et d'identifier les risques éventuels liés au déploiement de telles activités (voir III.).

En outre, une analyse juridique des capacités actuelles dont dispose la VSSE pour recueillir des renseignements à l'étranger a été réalisée (voir II.1.).

Au dernier trimestre 2020, des questions d'enquête ont été soumises à la VSSE. Les réponses ont été analysées et traitées dans les mois qui ont suivi. L'analyse a toutefois été interrompue à plusieurs reprises à cause de dossiers prioritaires plus urgents et à cause de la pandémie de Covid-19.

En février 2022, le Comité permanent R a rencontré le service RELINT de la VSSE. Des questions complémentaires ont été posées à la VSSE en juillet 2022. Un projet de rapport a été transmis à la VSSE, qui a fait part de ses commentaires le 9 septembre 2022. Les remarques jugées nécessaires et utiles ont été intégrées dans la version finale du rapport.

---

<sup>5</sup> Voir : C.J.C.F. FIJNAUT, 'Informanten en infiltranten van de AIVD in het buitenland: (heimelijke) Humint in internationaal-publiekrechtelijk perspectief', dans B.A. DE GRAAF, E.R. MULLER et J.A. VAN REIJN (eds.), *Inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, Kluwer, 2010, 441-456.

## II. LES CAPACITÉS DE RENSEIGNEMENT DE LA VSSE À L'ÉTRANGER

### II.1. LE CADRE LÉGAL

Conformément aux articles 7 et 8 de la Loi du 30 novembre organique des services de renseignement et de sécurité (L.R&S), les compétences de la VSSE en matière de renseignement sont définies par 1) les intérêts à protéger combinés aux 2) menaces à maîtriser. Les 'intérêts' à protéger sont : (1) la sûreté intérieure de l'État et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, (2) la sûreté extérieure de l'État et les relations internationales, (3) le potentiel scientifique ou économique du pays. Les 'menaces' à maîtriser sont : (1) l'espionnage, (2) l'ingérence, (3) l'extrémisme, (4) le terrorisme, (5) la prolifération, (6) les organisations sectaires nuisibles et (7) les organisations criminelles.

Page | 6

Dans ce cadre, la VSSE doit se concentrer sur les 'activités'. L'article 7, 1<sup>o</sup> L.R&S charge ce service de se consacrer à rechercher et analyser '*le renseignement relatif à toute activité*' qui menace ou pourrait menacer un ou plusieurs intérêts énumérés par la loi d'une manière (également) définie par le législateur.

La VSSE ne devra pas se limiter *ratione loci* aux activités se déroulant à l'intérieur des frontières nationales ; les activités menées entièrement ou partiellement à l'étranger doivent / peuvent également être suivies. En d'autres termes, la VSSE ne doit pas limiter son attention aux menaces présentes à l'intérieur des frontières nationales. Les menaces dont l'origine ou le(s) motif(s) dépasse(nt) les frontières nationales doivent également faire partie de la sphère d'intérêt du service. Cette orientation extraterritoriale est importante pour la protection des intérêts de l'État, qu'ils soient orientés vers l'extérieur ou vers l'intérieur.

Et pour suivre efficacement cette menace intérieure ou étrangère, la VSSE ne doit pas limiter ses opérations (à l'instar du SGRS donc) au territoire belge. Le cadre légal permet à la VSSE, dans les limites décrites ci-dessous, de collecter des renseignements à l'étranger et de déployer des activités de collecte en dehors du territoire belge via les procédés suivants :

- (1) la coopération et l'échange d'informations avec des services partenaires étrangers ;
- (2) des méthodes ordinaires de renseignement ;
- (3) certaines méthodes particulières de renseignement ;
- (4) solliciter le concours du SGRS.

La question de savoir si ces procédés sont effectivement mobilisés par la VSSE sera discutée dans la prochaine section (voir V.2. La position, les ambitions et les pratiques de la VSSE quant à la collecte de renseignements à l'étranger).

#### **(1) Par la coopération et l'échange d'informations avec des services partenaires étrangers**

L'article 20 § 1<sup>er</sup> L.R&S dispose *in fine* que les services de renseignement et de sécurité « *veillent à assurer une coopération avec les services de renseignement et de sécurité étrangers* ». Cette coopération peut être bilatérale ou multilatérale.

Via des échanges avec des services partenaires, la VSSE peut prendre connaissance et traiter des renseignements relatifs à des phénomènes étrangers. La coopération informelle au niveau international au sein du Club de Berne est importante à cet égard. Ce procédé de collecte de renseignements ne requiert aucune activité sur un territoire étranger, à l'exception de réunions de travail occasionnelles.

En outre, des officiers de liaisons (LO)<sup>6</sup> peuvent être envoyés à l'étranger. Il va de soi que ceux-ci se trouvent alors physiquement à l'étranger, travaillent souvent (mais pas toujours) dans des bureaux de services homologues, mais ne se rendent pas seul sur le terrain pour collecter des renseignements.

## **(2) Via des méthodes ordinaires de renseignement**

Afin de collecter des renseignements, la VSSE peut également faire usage de méthodes de renseignements **ordinaires**. La loi n'a nullement limité l'utilisation de ces méthodes – autres que les méthodes particulières – au territoire belge.

Cela ne signifie évidemment pas que ces méthodes seraient autorisées par ce pays tiers (elles peuvent constituer une violation de la souveraineté de l'État voire un crime dans ce pays), ni que les acteurs étrangers sont tenus de se conformer à ce qui peut être considéré comme une « réquisition » pour les acteurs belges (comme l'obligation pour les autorités, les opérateurs de télécommunications ou les établissements de logement de fournir des informations sur demande). Mais d'un point de vue juridique belge, rien n'empêche la VSSE d'utiliser toutes les méthodes ordinaires (ouvertement ou clandestinement) à partir du territoire belge ou même dans un pays tiers.

Dans la pratique, le Comité identifie deux possibilités pour la VSSE en vue de collecter des renseignements à l'étranger en matière de méthodes de renseignement ordinaires :

- La VSSE peut, à l'étranger, avoir recours à des HUMINT ;
- La VSSE peut, à l'étranger, mener une observation (sans l'aide d'un moyen technique).

Le recours au HUMINT est réglé à l'article 18 L.R&S. Cet article dispose que les services peuvent avoir recours à des sources humaines pour la collecte de données présentant un intérêt pour l'exercice de leurs missions, conformément aux directives du Conseil National de Sécurité (CNS).<sup>7</sup>

Les dispositions-clés en matière de fonctionnement extraterritorial des HUMINT ne figurent cependant pas dans la directive HUMINT du Conseil National de Sécurité, mais

---

<sup>6</sup> Les deux acronymes 'LO' et 'O'L sont utilisés pour désigner les officiers de liaison.

<sup>7</sup> En effet, le Conseil National de Sécurité a émis une directive HUMINT dans laquelle les sources humaines sont décrites comme suit : « *Toutes les personnes qui fournissent, consciemment ou inconsciemment, des informations à un service de renseignement et de sécurité, et ce peu importe le moyen de communication, sans tomber dans le champ d'application d'autres articles de la [L.R&S]* ». Il est précisé dans la directive que « *le terme « source » regroupe des personnes présentant des profils très différents, qui pourront être vues une seule fois pour un débriefing unique, ponctuellement ou très régulièrement, pendant de courtes ou de longues périodes, quelle que soit leur position d'information et la sensibilité des informations qu'elles transmettent* ».

## CONFIDENTIEL JUSQU'À LA RÉUNION DE LA COMMISSION D'ACCOMPAGNEMENT

dans le Plan Stratégique National du Renseignement (PSNR).<sup>8</sup> Dans le PSNR, le 'HUMINT à l'étranger' est décrit comme : « l'approche et le contact avec des sources hors du territoire national ».

Il s'agit donc d'une méthode de renseignement nécessitant la présence physique d'agents de renseignement<sup>9</sup> à l'étranger, et à laquelle, la VSSE peut avoir recours conformément à la directive du CNS et le PSNR.

Page | 8

Dans le cadre de la présente enquête de contrôle, le CNS reconnaît clairement dans le PSNR, par l'établissement de diverses relations de coopération, que la VSSE peut effectuer des missions HUMINT à l'étranger.

Outre les activités HUMINT, le cadre légal permet également à la VSSE de procéder à des opérations d'observation à l'étranger. Le service ne peut cependant pas procéder à n'importe quels types d'observations. Il doit s'agir de l'observation comme méthode de renseignement ordinaire, méthode qui est régie par l'article 16/1 § 1<sup>er</sup> L.R&S. Elle concerne l'observation dans les lieux accessibles au public et vise l'observation de personnes, d'objets ou d'événements. Elle doit être menée sans l'aide de moyens techniques.

### (3) Via certaines méthodes particulières de renseignement

Outre les méthodes de renseignement ordinaires, il existe des méthodes particulières de renseignement ou méthodes de recueil de données (MRD).

Dans ce contexte, il convient de faire référence à une modification de loi remarquable en matière de mise en œuvre de MRD. À l'origine, les MRD étaient exclusivement autorisées « sur le territoire du Royaume ». L'article 18/1, 1<sup>o</sup> L.R&S a été remplacé en 2017 (Loi du 30 mars 2017, M.B. 28 avril 2017), et stipule à présent que les MRD peuvent désormais être mises en œuvre par la VSSE « sur ou à partir du territoire du Royaume ».

Cette modification ne signifie pas que lors de la mise en œuvre d'une MRD, les agents peuvent se déplacer physiquement à l'étranger. Depuis la modification de loi intervenue en 2017, le recueil d'information via une MRD peut néanmoins avoir lieu à l'étranger.<sup>10</sup>

Il est donc possible, par exemple, de pénétrer dans une boîte mail reliée à un serveur à l'étranger, mais seulement si les manipulations sont effectuées en Belgique. Un autre exemple classique est l'observation d'un véhicule au moyen d'une balise.<sup>11</sup> La balise devra toutefois être placée sur le véhicule en Belgique. Puisque les informations collectées via cette balise ne sont pas limitées au territoire belge, recevoir de telles informations en dehors des frontières nationales est donc aujourd'hui légal. À l'inverse, placer une telle balise sur un véhicule qui se trouve à l'étranger n'est pas légalement permis.

### (4) Demande du concours du SGRS

---

<sup>8</sup> Il s'agit d'un plan approuvé par le Conseil National de Sécurité, élaboré conjointement par la VSSE et le SGRS et qui définit principalement la manière dont certaines priorités sont suivies par les deux services de renseignement.

<sup>9</sup> Le PSNR ne précise pas si ce « contact avec des sources en dehors du territoire national » peut également être établi par des personnes autres que des agents de renseignement (lisez : par d'autres sources humaines dirigées par des agents de renseignement en Belgique). Le dispositif du PSNR semble intégrer une telle lecture.

<sup>10</sup> *Doc. parl.* Chambre 2015-2016, n° 54-2043/001, p. 46.

<sup>11</sup> Une balise est un équipement grâce auquel les mouvements du véhicule peuvent être suivis.



Le SGRS étant doté de capacités de collecte juridiques, matérielles et humaines bien plus importantes à l'étranger, il peut être intéressant pour la VSSE de solliciter son concours.

La Loi organique des services de renseignement et de sécurité (L.R&S) prévoit ici une possibilité très spécifique: « À la requête de la Sûreté de l'État, le Service Général du Renseignement et de la Sécurité prête son concours à celle-ci pour recueillir les renseignements lorsque des militaires sont impliqués dans les activités visées à l'article 7, 1° 1 et 3°/1 » (art. 9 L.R&S).

Page | 9

Une possibilité de coopération plus générale se présente lorsque la VSSE suit une menace qui relève également de la compétence du SGRS. On pourrait alors demander à ce dernier d'utiliser ses dispositifs et de partager avec la VSSE les informations obtenues. Cette forme de coopération a toutefois ses limites. En effet, l'intention de la VSSE ne peut être de contourner ses propres restrictions légales via le SGRS.

Sur la base des développements qui précèdent, il y a lieu de conclure que :

- la loi belge n'interdit pas à la VSSE de collecter des renseignements sur des phénomènes étrangers;
- l'échange de données au niveau international peut être façonné de manière plus structurée par les officiers de liaison ;
- aucune loi belge n'exclut à la VSSE d'avoir recours à des sources humaines ou à une observation (ordinaire) à l'étranger pour collecter des renseignements ;
- certaines MRD peuvent être utilisées à l'étranger pour autant que cela soit fait à partir du territoire belge ;
- solliciter le concours du SGRS pourrait être une piste intéressante sous certaines conditions .

## **II.2. LA POSITION, LES AMBITIONS ET LES PRATIQUES DE LA VSSE QUANT À LA COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS À L'ÉTRANGER**

### **II.2.1. L'évolution au fil du temps**

La lecture actuelle du cadre juridique par la VSSE est claire : une présence effective du service en dehors des frontières belges ne se heurte à aucun obstacle juridique, tant que certaines limites sont respectées.

Mais avant de s'intéresser plus encore sur la position actuelle de la VSSE, il est utile de préciser que cette vision n'a pas toujours été celle du service. La position de la VSSE quant à la possibilité que lui offre la loi de collecter des informations à l'étranger a en effet évolué au fil du temps. Ses ambitions à l'étranger, également.

Dans les premières décennies qui ont suivi l'adoption de la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (L.R&S), la VSSE avait une vision restrictive de son rôle, considérant que celui-ci est strictement limité au territoire national. Cette vision, propre au service, reposait sur une interprétation restrictive de la loi.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ce point de vue a été confirmé par le ministre de la Justice. Voir, par exemple et dans ce contexte, la réponse donnée à la question parlementaire écrite de Bert Anciaux (5-4703 du 28 décembre 2011)

En 2014, l'Administrateur général de la VSSE indiquait que l'absence de capacités de renseignement à l'étranger représentait pour son service un obstacle important dans la réalisation des missions du service.<sup>13</sup> Il exprimait ce qui était l'opinion dominante à la VSSE dans les deux décennies qui ont suivi l'adoption de la L.R&S, à savoir que le cadre légal ne lui permettait pas de procéder à la collecte d'informations à l'étranger. Il plaidait pour que « *ses propres agents de renseignement* » puissent collecter des informations à l'étranger et que la VSSE devienne également un service de renseignement actif à l'étranger, suivant en cela l'exemple néerlandais.

Page | 10

Par la suite, la VSSE, par l'intermédiaire de son Administrateur général, nuance son propos, tout en continuant malgré tout à souligner l'absence de possibilités opérationnelles à l'étranger. Le plaidoyer en faveur de l'envoi d'agents à l'étranger laisse place au recours à des officiers de liaison.<sup>14</sup>

---

relative à l'éventuelle activité d'espions (de la VSSE) à l'étranger : (...) « *Il s'agit d'un service de renseignement intérieur défensif, qui n'est pas actif en dehors des frontières belges sur plan opérationnel* ».

<sup>13</sup> A. Winants, *De Tijd*, 10 mai 2014. L'Administrateur général de l'époque déclarait ce qui suit : *"Ik vind het anno 2014 niet langer houdbaar dat de Staatsveiligheid alleen defensief mag optreden en zich moet beperken tot het binnenland. De meeste bedreigingen die we hier in België bestrijden, kennen hun oorsprong buiten onze grenzen (...) Ik vind dat de Staatsveiligheid op zijn minst mensen moet kunnen plaatsen in regio's in het buitenland die van belang zijn, zoals Noord-Afrika en Congo. Ook wat zich afspeelt in het nabije Oosten moeten wij opvolgen. En eigenlijk zou de Staatsveiligheid zowel voor het binnen-als het buitenland bevoegd moeten worden. (...) De dienst moet informatie kunnen halen in het buitenland. Want als we informatie krijgen van eigen inlichtingenmensen is dit nog altijd beter dan het aanboren van andere bronnen in het buitenland. Trouwens, ook Nederland heeft zijn inlichtingendienst uitgebreid tot een buitenlandse inlichtingendienst. Waarom zou België dat niet doen?"*.

Je pense qu'il n'est plus tenable, en 2014, que la Sûreté de l'État ne puisse intervenir que de manière défensive et doive se limiter aux frontières nationales. La plupart des menaces que nous combattons ici en Belgique prennent leur source hors de nos frontières (...). Je trouve que la Sûreté de l'État doit au moins avoir la possibilité de placer des gens à l'étranger, dans des régions importantes, comme en Afrique du Nord et au Congo. Nous devons également suivre ce qui se passe au Proche Orient. En fait, la Sûreté de l'État devrait être compétent tant au niveau national qu'international. (...) Le service doit pouvoir collecter des informations à l'étranger. En effet, il est toujours préférable d'obtenir des informations de notre propre personnel de renseignement que d'exploiter d'autres sources à l'étranger. D'ailleurs, les Pays-Bas ont eux aussi élargi les compétences de leur service de renseignement pour en faire un service de renseignement extérieur. Pourquoi la Belgique ne le ferait-elle pas ? (traduction libre).

<sup>14</sup> A. Winants, [www.bjutijdschriften.nl](http://www.bjutijdschriften.nl), *Staatsveiligheid, strafvordering en strafproces*, pp. 204-205. L'Administrateur général de l'époque s'exprimait comme suit : *"Hierbij dienen een aantal kenmerken te worden onderstreept die eigen zijn aan de dienst. [Bedoeld wordt: de VSSE] Allereerst gaat het om een defensieve dienst, dit in tegenstelling tot diensten die operationele bevoegdheden hebben buiten de grenzen van hun nationaal territorium. De Veiligheid van de Staat heeft dus niet de bevoegdheid om te opereren buiten het territorium van België en beschikt derhalve ook niet over in het buitenland actieve inlichtingenofficieren. Het gaat hier uiteraard om een politiek geïnspireerde keuze waarover het (...) niet past uit te wijden, temeer dat dergelijke keuzes kunnen veranderen onder de druk van gebeurtenissen en omstandigheden. Wel dient de vraag gesteld te worden of een inlichtingendienst in de 21<sup>e</sup> eeuw, met een internationalisering van de bedreigingen, überhaupt nog zuiver defensief kan blijven. Een tussenweg lijkt aanneembaar, in de mate dat, zonder een operationele offensieve dienst te worden, het mogelijk zou moeten zijn om op bepaalde strategische plaatsen, afhankelijk van de actualiteit, de interessesferen van de dienst en de geografische situatie om verbindingsofficieren te installeren of rondreizende officieren te hebben die, te gelegener tijd, een bepaalde regio kunnen bestrijken"*. Il convient, à cet égard, de souligner un certain nombre de caractéristiques propres au

Le développement d'« un réseau d'agents de [la] VSSE à l'étranger » - ce qui répond aux recommandations de la Commission d'enquête parlementaire Attentats - devint ensuite une ambition déclarée du service qui l'inscrit dans sa 'Vision stratégique 2019-2020 de la VSSE'.<sup>15</sup> Dans ce document, le service fit également valoir que « La VSSE souhaite développer une meilleure position d'information dans les (nouvelles) régions à problèmes afin de mieux cerner, sur place, les menaces qui se développent au-delà des frontières nationales et qui peuvent se manifester en Belgique ».

## II.2.2. Qu'en est-il actuellement ?

### II.2.2.1. L'échange de données avec des partenaires étrangers

À l'heure actuelle, la VSSE obtient une grande partie des renseignements étrangers via sa coopération et l'échange d'informations avec des services partenaires étrangers. Cet échange d'informations s'est encore accru après les attentats de 2016. Le service entretient des relations bilatérales avec environ 120 services partenaires étrangers. Ces relations peuvent aller de simples contacts protocolaires à une collaboration opérationnelle poussée.<sup>16</sup> Sur quelque 120 services étrangers avec lesquels la VSSE a établi une relation bilatérale, une septantaine ont désigné des officiers de liaison auprès de la VSSE.<sup>17</sup>

### II.2.2.2. Le déploiement de ses propres officiers de liaison

Ces dernières années, la VSSE a examiné la manière de continuer à améliorer la collecte de toute information nécessaire concernant le suivi de phénomènes internationaux ayant une incidence en Belgique. La vision de la VSSE en la matière figure dans une note du 12 mars

---

service [la VSSE]. Tout d'abord, il s'agit d'un service défensif, et ce contrairement aux services qui ont des compétences opérationnelles hors de leur territoire national. En d'autres termes, la Sûreté de l'État n'a donc pas le pouvoir d'opérer en dehors du territoire belge et ne dispose donc pas non plus d'officiers de renseignement actifs à l'étranger. Il s'agit manifestement d'un choix d'inspiration politique sur lequel il est inapproprié de s'étendre, d'autant plus que de tels choix peuvent changer sous la pression des événements. Cependant, il y a lieu de se poser la question suivante : compte tenu de l'internationalisation des menaces, un service de renseignement peut-il encore demeurer purement défensif au 21<sup>ème</sup> siècle ? Une voie médiane semble plausible dans la mesure où, sans devenir un service offensif opérationnel, il devrait être possible d'installer, en certains endroits stratégiques, en fonction de l'actualité, des sphères d'intérêt du service et de la situation géographique des officiers de liaison ou des officiers itinérants qui, en temps voulu, peuvent couvrir une région déterminée. (traduction libre)

<sup>15</sup> Vision stratégique 2019-2020 de la VSSE, p. 7.

<sup>16</sup> La manière dont les services de renseignement belges coopèrent au niveau bilatéral avec des services partenaires étrangers est définie dans une directive approuvée le 26 septembre 2016 par le Conseil National de Sécurité et intitulée « Richtlijn aangaande de relaties van de Veiligheid van de Staat (VSSE) en de Algemene Dienst Inlichtingen (ADIV) met buitenlandse inlichtingendiensten de Belgische inlichtingendiensten met buitenlandse inlichtingendiensten ». Directive relative aux relations de la Sûreté de l'État (VSSE) et du Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) avec les services de renseignement étrangers (traduction libre). Cette directive prévoit une évaluation de ces coopérations tous les deux ans.

<sup>17</sup> Note de la VSSE intitulée « VSSE internationale relaties 2021-2024. Visie – Context – Doelstellingen » datant du 12 mars 2021.

2021 intitulée *“VSSE internationale relaties 2021-2024. Visie – Context – Doelstellingen”*.<sup>18</sup> La VSSE y exprime sa volonté d'améliorer sa propre position d'information à l'étranger et de réduire sa dépendance à l'information provenant de services partenaires externes afin de mieux anticiper les menaces provenant de l'étranger. Cette vision a d'ailleurs été défendue publiquement par l'Administrateur général lors d'un colloque académique en mai 2022 et fut relayée dans les médias.<sup>19</sup>

Dans cette note, la VSSE défend l'idée que le déploiement de représentants permanents de la VSSE à l'étranger est une voie à poursuivre et qu'elle doit compléter l'échange d'informations avec les services partenaires étrangers. Selon la VSSE, en fonction des objectifs de ses services et de sa nature, opérationnelle ou stratégique, la représentation peut prendre deux formes :

- Une représentation dans les pays ayant un impact opérationnel significatif et direct sur les phénomènes en Belgique prioritaires pour la VSSE, et pour lesquels on estime que le retour opérationnel, par une présence permanente, peut être augmentée ;
- Une représentation de type diplomatique où la présence permanente peut clairement représenter une valeur ajoutée en plus des relations institutionnalisées existantes et que cette valeur ajoutée ne peut être obtenue d'une autre manière.

Comme indiqué dans l'enquête discutée le 19 octobre 2022 au sein de la Commission d'accompagnement de la Chambre des représentants sur le suivi des recommandations de la Commission d'enquête Attentats, la VSSE ne compte actuellement que deux officiers de liaison désignés. *L'un d'entre eux est en poste à Washington DC.<sup>20</sup> Cet officier de liaison a pris ses fonctions au début du mois de juin 2022, succédant à un OL qui avait débuté à la mi-juillet 2021. Les tâches de l'OL à Washington sont de nature politique (diplomatique) et stratégique. Une première évaluation du déploiement de cet OL, qui a servi de projet pilote, a été réalisée. Cette évaluation a été globalement positive, après quoi il a été décidé de poursuivre ce projet. Toutefois, bien que l'évaluation du projet soit donc globalement positive, la VSSE a identifié plusieurs points d'amélioration : plus de ressources devraient être libérées pour le back-office, qui doit être au service de l'OL. Cela implique un meilleur appui logistique de la part du service RELINT et un meilleur soutien substantiel de la part des services d'analyse.<sup>21</sup>*

Il y a, dans le chef de la VSSE, une intention de voir augmenter le nombre d'officiers de liaisons à l'avenir. La VSSE a récemment sélectionné quatorze pays dont les services partenaires peuvent être considérés comme des partenaires stratégiques pour le service. Par 'partenaire stratégique', l'on entend soit des partenaires avec lesquels la coopération

---

<sup>18</sup> 'Relations internationales VSSE Vision – Contexte – Objectifs' (traduction libre).

<sup>19</sup> L'Administrateur général, J. Raes, y expliquait que la VSSE souhaitait développer « sa propre position d'information à l'étranger », tout en maintenant ses partenariats avec les services dits « amis ». Voir C. LAMFALUSSY, *La Libre Belgique*, 6 mai 2022 ('La Sûreté de l'État veut déployer des agents à l'étranger').

<sup>20</sup> Le statut de l'OL est basé sur l'Arrêté ministériel du 16 novembre 2006 portant réglementation des indemnités de poste des agents du SPF Justice adjoints à un poste diplomatique ou exerçant une mission de longue durée à l'étranger. L'OL dispose d'un bureau à l'ambassade belge à Washington.

<sup>21</sup> COMITÉ PERMANENT R, Enquête de contrôle relative au suivi des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes concernant les services de renseignement et de sécurité, 3 octobre 2022, p. 37.

est déjà intensive et offre une plus-value claire, soit des services partenaires avec lesquels une coopération a un grand potentiel mais où plusieurs facteurs ont, dans le passé, compliqué la coopération. Il s'agit donc essentiellement de services issus de pays démocratiques qui disposent d'une excellente position d'information sur les menaces que la VSSE juge prioritaires. C'est surtout dans ces pays partenaires stratégiques que la VSSE envisage d'être représentée à l'avenir.

Le document stratégique de la VSSE sur les relations internationales pour la période 2021-2024 indique que le déploiement des OL doit se faire dans un contexte de complémentarité et de synergies avec les partenaires nationaux, *in casu* le SGRS et la Police fédérale.

De manière plus générale, la VSSE souligne que, dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie de coopération internationale, une concertation est nécessaire avec les partenaires nationaux (police, SGRS, etc.) qui développent eux aussi des coopérations internationales.

### II.2.2.3. Le recours au réseau des officiers de liaisons de la Police fédérale à l'étranger

La VSSE a exprimé son intention de recourir au réseau assez étendu d'officiers de liaison de la Police fédérale à l'étranger. En septembre 2020, un accord de coopération a été conclu à cette fin entre la VSSE et la Police fédérale. Il était prévu que la VSSE – en appui de ses missions dans des circonstances bien déterminées – pourrait faire appel au réseau assez étendu d'officiers de liaison de la Police fédérale à l'étranger.

Dans le cadre de l'enquête de contrôle relative au suivi des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire Attentats concernant les services de renseignement et de sécurité, la VSSE avait été invitée à préciser la collaboration avec la Police fédérale à cet égard et avait indiqué « *Concrètement, la VSSE rencontre régulièrement les officiers de liaison de la police fédérale et, à travers ses experts, échange des informations avec eux. La VSSE participe également chaque année à la 'semaine des officiers de liaison' organisée par la police fédérale. Il est évident que l'officier de liaison de la VSSE à Washington est en contact étroit avec l'OL de la police fédérale, à tel point qu'ils partagent même une partie de l'infrastructure de l'ambassade de Belgique. En outre, l'OL de la police fédérale à Washington a déjà été très utile pour mettre en place le réseau de l'OL de la VSSE à Washington* ». <sup>22</sup>

Le protocole d'accord indique que la collaboration entre la police fédérale et la VSSE dans le cadre du protocole fera l'objet d'une évaluation au minimum annuelle. La dernière évaluation a eu lieu le 5 avril 2022 et est conclue comme suit : « *Aucun problème n'est apparu pour l'une ou l'autre des parties au cours de l'année écoulée et les deux parties sont 'confortables' avec le protocole d'accord* ». <sup>23</sup>

### II.2.2.4. Quant à la mise en œuvre de HUMINT à l'étranger

La lecture que fait la VSSE du cadre légal en ce qui concerne le recours aux sources humaines à l'étranger correspond à celle du Comité (*supra*).

---

<sup>22</sup> Courrier de la VSSE du 3 août 2022 au Comité permanent R relatif aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire Attentats – réactions VSSE.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

**CONFIDENTIEL JUSQU'À LA RÉUNION DE LA COMMISSION D'ACCOMPAGNEMENT**

La VSSE déclare qu'il convient d'établir une distinction entre (1) une source déjà recrutée en Belgique qui voyage à l'étranger ou y séjourne et (2) l'approche, le recrutement et le traitement d'une source à l'étranger.

### III. LES RISQUES LIÉS AUX ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT À L'ÉTRANGER

L'engagement d'une capacité de renseignement à l'étranger offre pour chaque service de renseignement et de sécurité des opportunités coulant de source. Mais il est évident qu'existent des risques liés aux activités de renseignement à l'étranger.

Page | 15

Il y a lieu de préciser, par souci de clarté, que l'énumération ci-dessous est largement théorique et que, pour le surplus, cela peut concerner chaque service de renseignement.

▪ *Au niveau diplomatique*

Un premier risque à prendre en compte est de nature diplomatique. Collecter clandestinement des informations à l'étranger constitue une atteinte à la souveraineté pouvant créer des incidents diplomatiques gravissimes entre États.<sup>24</sup> Le déploiement d'un réseau d'agents de renseignement à l'étranger est susceptible d'augmenter les risques de tensions avec certains États, pouvant avoir un impact négatif sur la sécurité extérieure de notre pays.

▪ *Au niveau opérationnel, un risque d'infiltration*

Les agents de renseignement déployés à l'étranger sont, en outre, davantage exposés à la manipulation par les services de renseignement et de sécurité du pays où ils opèrent. En effet, le risque existe que ces agents soient recrutés par un service étranger. Les activités à l'étranger offrent aux services étrangers une vue sur les informations recherchées et les méthodes employées par les agents belges. Ces risques valent naturellement aussi pour les sources humaines qui seraient recrutées et mobilisées à l'étranger par les services de renseignement belges.

▪ *Au niveau des relations entre les services de renseignement*

En principe, un service de renseignement informe son homologue des activités qu'il mène sur son territoire. Il arrive toutefois que des services de renseignement opèrent clandestinement en territoire étranger sans que le pays hôte n'en soit informé. La découverte d'opérations de collecte de renseignements (par exemple, une filature ou un entretien avec un informateur) sur un territoire étranger peut provoquer un profond ressentiment et nuire à la coopération internationale entre les services de renseignement concernés.

▪ *Au niveau pénal*

La légalité de la collecte de renseignements à l'étranger doit s'analyser au regard du droit belge mais également en fonction du droit pénal du pays dans lequel, ou à partir duquel,

---

<sup>24</sup> L'exemple belge suivant en est une illustration : la Belgique a été la cible de l'opération, 'socialist', attribuée au *Government Communications Headquarters* britannique (GCHQ) et dont l'existence a, entre autres, été découverte grâce aux révélations d'Edward Snowden (BOUVE L., [www.tijd.be](http://www.tijd.be), 20 septembre 2018). L'incident a donné lieu à des poursuites judiciaires mais pas à une rupture de confiance grave dans les relations belgo-britanniques. Bien que les instances belges soient restées discrètes à ce propos, cet incident a de toute évidence donné lieu à une concertation tendue à haut niveau. En outre, une conférence belgo-britannique s'est tenue à Londres, suivie par la visite de l'ambassadeur britannique au procureur fédéral de Bruxelles de l'époque (How UK spies hacked a European ally and got away with it, [www.theintercept.com](http://www.theintercept.com), 17 February 2018).

## CONFIDENTIEL JUSQU'À LA RÉUNION DE LA COMMISSION D'ACCOMPAGNEMENT

s'exerce l'activité de collecte de renseignements. En d'autres termes, si une activité de collecte à l'étranger peut être légale pour les juridictions belges, dans le même temps, elle peut ne pas l'être, être interdite et poursuivie dans le pays dans lequel ou à partir duquel elle a lieu.

Quant au droit étranger, une analyse au cas par cas (pays par pays et opération par opération) sera nécessaire pour déterminer si une activité de collecte de renseignement à l'étranger y est punissable. De manière générale cependant, la collecte de renseignements à l'étranger expose ceux qui y participent à un risque de poursuites et de sanctions pénales.

Page | 16

Plusieurs exemples peuvent être donnés. Le HUMINT, qui est une méthode ordinaire de recueil de renseignement, peut constituer une infraction apparentée à de l'espionnage si les informations échangées sont protégées ou privilégiées. À l'instar de la Belgique, la majorité des pays incriminent l'espionnage comme une infraction pénale, passible même de la peine de mort dans certains d'entre eux. Pour un agent belge, s'entretenir avec un informateur à l'étranger peut donc, selon le contenu de l'entretien, être constitutif d'une infraction pénale dans ce pays.

Dans le même ordre d'idées, une simple observation d'une réunion entre individus peut être considérée comme une infraction si cette observation est menée à proximité d'une infrastructure militaire ou critique.

Un dernier exemple peut être donné sur le port de faux noms et d'identités fictives. Bien que le droit belge encadre les conditions dans lesquelles cette mesure de protection et d'appui peut être employée, le pays hôte n'est pas soumis à la loi belge. L'utilisation de tels noms ou de telles identités pourrait être assimilée dans cet État aux infractions de port public de faux noms ou de faux en écritures.

### ▪ *Au niveau du contrôle*

Enfin, de telles activités posent question quant à leur contrôle. Compte tenu de la distance géographique, les activités à l'étranger d'un agent sont difficilement contrôlables, déjà et avant tout par son service. De la même manière, la mission de contrôle du Comité permanent R en est également compliquée lorsque celui-ci doit contrôler les activités d'un service de renseignement et de sécurité à l'étranger. Cependant, le Comité a contrôlé, à plusieurs reprises, les activités du SGRS, là où la Belgique avait déployé des troupes. Le contrôle sur les activités à l'étranger menées par le service de renseignement civil est toutefois d'une tout autre nature et n'est en rien évident.



#### IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le cadre juridique actuel offre à la VSSE des possibilités suffisantes pour répondre à ses besoins et ambitions potentiels en matière de (capacités de) renseignement à l'étranger si les circonstances l'exigent. Alors que dans le passé, le service défendait la position selon laquelle la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (L.R&S) ne lui offrait pas de telles possibilités, il considère aujourd'hui que les méthodes ordinaires et certaines méthodes spéciales peuvent être utilisées à l'étranger.

Page | 17

Le Comité souligne toutefois que tout déploiement de capacités de renseignement supplémentaires à l'étranger doit être mûrement réfléchi, compte tenu des nombreux risques liés à la mise en œuvre de certaines méthodes. Ainsi, la collecte de renseignements à l'étranger comporte des risques pour les relations internationales de la Belgique. Ces mêmes relations sont, par ailleurs, un des intérêts protégés par la VSSE. Il convient, dès lors, que les coûts-bénéfices d'une éventuelle opération de collecte à l'étranger fasse l'objet d'une évaluation et d'un arbitrage par le Gouvernement. Dans cette éventualité, les compétences de plusieurs Ministres étant impliquées, le Comité permanent R recommande que le Conseil National de Sécurité (CNS) se saisisse de la question et détermine la manière avec laquelle les activités de renseignements à l'étranger et leur impact sur les relations internationales sont coordonnées.

Enfin, le Comité recommande d'intégrer le développement de toute activité à l'étranger dans une approche globale avec le SGRS dans la mesure du possible, et ce afin d'éviter les interférences et la duplication des activités.

Enfin, le Comité réaffirme<sup>25</sup> qu'il considère que le déploiement d'officiers de liaison – tant au niveau opérationnel qu'au niveau diplomatique – constitue une valeur ajoutée évidente. Le développement d'un tel réseau mérite l'attention de la VSSE. Cependant, le déploiement des LO doit se faire dans un contexte de complémentarité et de synergies avec les partenaires nationaux, en l'occurrence le SGRS et la Police fédérale.

---

<sup>25</sup> COMITÉ PERMANENT R, Enquête de contrôle relative au suivi des recommandations formulées par la Commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes concernant les services de renseignement et de sécurité, 3 octobre 2022.