

# RAPPORT D'ENQUÊTE

La position d'information des  
services de renseignement sur  
l'agression d'un opposant politique

2025.320 – 15 juin 2026

Version déclassifiée



**Comité R | I**

Contrôle des services de renseignement  
Toezicht op de inlichtingendiensten



# EXECUTIVE SUMMARY

Le 27 août 2025, le journaliste et réfugié congolais Claude Pero Luwara était victime d'une agression devant son domicile à Tirlémont. A la suite de cet incident, le bourgmestre de Tirlémont s'est adressé au Comité R/I regrettant de ne pas avoir été informé par les services de renseignement et de sécurité de l'existence d'une menace potentielle sur le territoire de sa commune. La question du partage d'informations tout comme le suivi des activités de services étrangers vis-à-vis de leur diaspora en Belgique ayant fait l'objet d'enquêtes antérieures du Comité, il apparaissait pertinent de se pencher sur un éventuel dysfonctionnement des services de renseignement et d'examiner la gestion de ce dossier individuel à la lumière des précédentes recommandations du Comité.

L'enquête comprend deux volets. Le premier vise à rendre compte de la position d'information de la Sûreté de l'Etat (VSSE) et du Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) concernant la menace visant l'intéressé. Il s'agit d'examiner les informations collectées et analysées par les services, c'est-à-dire l'état des connaissances de la VSSE et du SGRS, ainsi que les moyens et ressources déployés pour enrichir la collecte d'informations. Le second volet de l'enquête porte sur l'échange d'informations, dans le cadre de ce dossier, entre les deux services de renseignement et surtout vers d'éventuels autres partenaires et autorités, voire vers les personnes qui font l'objet d'une menace.

Dans le cadre de son enquête, le Comité R/I a procédé à plusieurs devoirs d'enquête, à commencer par une analyse documentaire des stratégies et plans d'action des deux services de renseignement. Le Comité a également réalisé un examen approfondi de la banque de données de la VSSE afin de dresser un premier aperçu des informations à la disposition du service de renseignement civil. Pour sa part, le SGRS a fourni, à la demande du Comité, un récapitulatif des documents en sa possession mentionnant

l'intéressé. En effet, l'absence de banque de données centrale au sein du SGRS rend impossible la consultation par le Comité lui-même des informations disponibles. Suite à l'analyse de ces documents, les membres de chaque service travaillant sur la thématique *Counter-intelligence* RDC ont été invités pour un entretien autour de la stratégie de suivi de la menace visant Luwara et des moyens mis à disposition des équipes en charge de cette matière.

L'enquête a ainsi permis de rappeler que le suivi des activités des services étrangers en Belgique fait partie des missions légales des deux services de renseignement. L'analyse du cadre légal et réglementaire par le Comité a toutefois mis en lumière l'absence de directives spécifiques du Conseil national de sécurité et de protocole d'accord entre la VSSE et le SGRS, pourtant exigé par l'article 20 §4 L.R&S, afin de clarifier les tâches et responsabilités de chacun des services dans cette matière. Les échanges au sein de l'*Africa House* doivent, dans l'esprit du Plan stratégique national de renseignement (PSNR), permettre cette « déconfliction » à partir de dossiers concrets. A cet égard, tant le SGRS que la VSSE admettent, malgré la bonne volonté de chacun des services, une coopération difficile étant donné les cultures professionnelles différentes et l'absence d'outils informatiques communs. Aux yeux du Comité, le « dossier » Luwara illustre le besoin d'une répartition claire des compétences de chaque service et de modalités concrètes de coopération dans cette matière.

En ce qui concerne la VSSE, le Comité juge, à l'inverse du service, sa position d'information bonne concernant la menace visant Luwara et ce, malgré les faibles moyens alloués au suivi des services de renseignement ou d'autres autorités congolaises. Le bât blesse du côté du traitement des informations pour lequel peu de ressources sont libérées. Le service a toutefois investi des moyens dans le suivi d'informations

préoccupantes, à travers l'ouverture de plusieurs enquêtes *lead*.<sup>1</sup> Le Comité souligne également les analyses ponctuelles réalisées par la VSSE qui clarifient l'état des connaissances du service dans de cette matière. Malgré les informations collectées à propos de Luwara et d'autres opposants, la VSSE semble par contre avoir négligé l'évolution et le durcissement des activités des services congolais en Belgique. Au terme de son enquête, le Comité juge, à l'inverse de la VSSE, que le service disposait de suffisamment d'informations concrètes et crédibles pour alerter ses partenaires et/ou les autorités administratives sur la base de l'article 19 L.R&S.

Du côté du SGRS, les dossiers *Counter-intelligence* RDC sont sur papier l'une des priorités du service. Dans ses documents stratégiques, le renseignement militaire prévoit un suivi proactif de cette matière. En pratique toutefois, l'enquête du Comité a démontré que les ressources de la Plateforme dédiée au continent africain étaient mobilisées pour d'autres menaces. Bien que tout autant compétent dans cette matière, le SGRS disposait d'une moins bonne position d'information que la VSSE dans ce dossier. Malgré la position privilégiée que revendique le service dans l'Afrique des Grands Lacs, peu d'informations pertinentes ont été récoltées. Le Comité regrette par ailleurs les problèmes répétés de circulation des informations au sein même du SGRS et insiste sur le fait qu'un service de renseignement doit, par définition, disposer d'un système efficace de gestion de l'information. Or, le dossier Luwara a une fois encore mis en lumière les difficultés liées à l'absence de banque de données centralisée.

Au terme de son enquête, le Comité formule trois recommandations concernant :

- Une directive du Conseil national de sécurité et un protocole d'accord réglant le suivi des activités des services de renseignement en Belgique ;

- Le développement urgent d'une gestion professionnelle des informations au sein du SGRS ;
- Des directives du Conseil national de sécurité concernant l'article 19 L.R&S.

---

<sup>1</sup> Un dossier *lead* renvoie à une pré-enquête menée avec des moyens limités sur une potentielle menace afin d'en évaluer la gravité et la priorité.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1. PORTÉE DE L'ENQUÊTE .....</b>	<b>4</b>
1.1. FINALITES DE L'ENQUÊTE.....	4
1.2. DES THÉMATIQUES CONNUES .....	5
1.3. MÉTHODOLOGIE.....	6
<b>2. LE SUIVI DES MENACES A L'ENCONTRE DES DIASPORAS CONGOLAISES EN BELGIQUE .....</b>	<b>7</b>
2.1. COMPÉTENCES LÉGALES DE LA VSSE ET DU SGRS .....	7
2.1.1. La compétence spécifique du suivi des activités des services de renseignement étrangers en Belgique.....	7
2.1.2. La compétence plus générale de la VSSE .....	9
2.2. LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES ET PRIORITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA VSSE ET DU SGRS.....	10
2.2.1. La lutte contre la répression transnationale parmi les objectifs stratégiques de la VSSE.....	10
2.2.2. Le Plan Directeur du SGRS : un suivi proactif en République Démocratique du Congo .....	11
2.2.3. Le Plan stratégique national du renseignement : des synergies renforcées au sein de l' <i>Africa House</i> .....	11
2.3. LES MOYENS DÉDIÉS AU SUIVI DES MENACES À L'ENCONTRE DES DIASPORAS CONGOLAISES .....	12
2.3.1. A la Sûreté, la RDC dans le « reste du monde » .....	12
2.3.2. Les ressources du SGRS mobilisées pour d'autres menaces.....	12
2.3.3. La coopération structurelle au sein de l' <i>Africa House</i> : un chantier en construction.....	13
<b>3. CHRONOLOGIE DES FAITS PERTINENTS .....</b>	<b>14</b>
<b>4. POSITION D'INFORMATION ET NIVEAU DE CONNAISSANCE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT .....</b>	<b>15</b>
4.1. VSSE .....	15
4.2. SGRS.....	16
<b>5. COMMUNICATION D'INFORMATIONS.....</b>	<b>18</b>
5.1. COMMUNICATION D'INFORMATIONS AUX AUTORITÉS ADMINISTRATIVES.....	18
5.2. ECHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LA VSSE ET LE SGRS.....	20

5.3. COMMUNICATION D'INFORMATIONS AUX AUTORITÉS JUDICIAIRES.....	21
5.4. COMMUNICATION D'INFORMATIONS A L'OCAM.....	21
5.5. COMMUNICATION D'INFORMATIONS PAR LA VSSE ET LE SGRS À DES PERSONNES MENACÉES.....	22
<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>23</b>
<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>25</b>

Le présent rapport est une version déclassifiée du rapport d'enquête final classifié SECRET (Loi 11.12.1998). Certains passages du rapport, classifiés SECRET ou CONFIDENTIEL, ont été supprimés ou résumés. Les passages concernés sont identifiés par des encadrés. La numérotation des paragraphes suit celle de la version classifiée.

## INTRODUCTION

1. « *La répression transnationale est une forme d'ingérence étrangère. Elle peut être définie comme une répression politique menée par un Etat autoritaire hors de ses frontières qui vise toute voix critique susceptible de menacer la stabilité du régime et de nuire à son image à l'étranger* ». <sup>2</sup> Dans son *Intelligence Report 2025*, la Sûreté de l'Etat (VSSE) décrivait en ces termes la menace pouvant viser les dissidents politiques présents en Belgique. En y dédiant un chapitre de son rapport d'activités, la VSSE confirme s'intéresser aux activités de gouvernements étrangers vis-à-vis de leurs ressortissants sur le sol belge. A travers l'analyse d'un dossier individuel, la présente enquête du Comité R/I met en lumière le suivi de certains éléments de cette menace par les services de renseignement.
2. Le 29 août 2025, le bourgmestre de Tirlemont adressait un courrier au Comité R/I à propos d'un incident survenu dans sa commune : l'agression, le 27 août 2025, de Claude Pero Luwara (ci-après Luwara), réfugié congolais. <sup>3</sup> Ce journaliste, critique du régime du président Félix Tshisekedi, a été attaqué par plusieurs hommes à la sortie de son véhicule devant son domicile. L'intervention de tiers a fait fuir les agresseurs.
3. Très vite après les faits, les premières recherches en sources ouvertes indiquent que Luwara est effectivement connu des autorités de la République Démocratique du Congo (RDC) et fait l'objet d'un avis de recherche, émis par le ministre de la Justice et Garde des Sceaux congolais en raison de son « *adhésion au mouvement terroriste AFC/M23* », avec une récompense de 4 000 000 dollars pour quiconque « *contribuerait à son arrestation et à sa mise à disposition des autorités* ». <sup>4</sup>
4. Après un premier contact avec la VSSE, le bourgmestre de Tirlemont s'est adressé au Comité, regrettant de ne pas avoir été informé par les services de renseignement et de sécurité de l'existence d'une menace :  

*« Als burgemeester kan ik niet begrijpen dat de daarvoor bevoegde diensten, zoals VSSE en OCAD, de lokale overheid en politie op geen enkel moment hebben geïnformeerd over de dreiging tegen*

<sup>2</sup> VSSE, *Intelligence Report 2025*, Janvier 2026, p. 16.

<sup>3</sup> Courrier adressé au Comité R/I, 29 août 2025.

<sup>4</sup> Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de la Justice et Garde des Sceaux, Communiqué n° 083, Kinshasa, 7 mars 2025 ; Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de la Justice et Garde des Sceaux, Communiqué n° 084, Kinshasa, 8 mars 2025 (republiés sur « RDC : La justice saisit les biens immobiliers du journaliste Pero Luwara, accusé de complicité avec la rébellion du M23 », *CongoMarketNews.com*, 8 mars 2025 ; « URGENT : 'Toute personne qui permettra l'arrestation de Naanga aura une récompense de 5 millions USD' promet le gouvernement », *Tshopo Infos*, 8 mars 2025).

*de persoon en de risico's voor de openbare orde. Ik ben immers van mening dat de dreiging verder gaat dan die tegen Mr. Luwara zelf. Aanslagen zijn per definitie een gevaar voor de openbare orde daar zij bijstanders kunnen treffen alsook agitatie kunnen zaaien in een stad met, in dit geval, een aanzienlijke Congolese en Afrikaanse diaspora ».<sup>5</sup>*

Dans son courrier, le bourgmestre s'interrogeait entre autres sur la position d'information de la VSSE concernant la menace visant Luwara et la communication (ou l'absence de communication) vers les autorités locales.

5. Evoquée dans la presse<sup>6</sup>, l'agression de l'intéressé a également fait l'objet de questions parlementaires. Interrogée en commission, la ministre de la Justice expliquait que la VSSE partage des informations à propos de menaces à l'encontre de réfugiés politiques uniquement lorsque ces informations sont jugées « *concrètes et suffisamment confirmées* ». <sup>7,8</sup> La ministre jugeait toutefois qu'il n'incombait pas aux services de renseignement de systématiquement informer les autorités locales de la simple présence de réfugiés politiques sur leur territoire. En réponse à une question écrite, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur confirmait pour sa part que « *ni le Centre de crise national (NCCN), ni la police fédérale n'avaient été informés au préalable d'une éventuelle menace visant cette personne* ». <sup>9</sup> Selon le ministre, « *[a]fin d'éviter de tels incidents, les services de sécurité et les autorités locales prennent les mesures appropriées, toujours de manière ad hoc, en fonction des informations disponibles et après analyse de la fiabilité, de la probabilité et de l'impact potentiel de la menace* ».
6. La question du partage d'informations tout comme le suivi des activités de gouvernements étrangers vis-à-vis de leur diaspora en Belgique ont déjà fait l'objet d'enquêtes du Comité

---

<sup>5</sup> « En tant que bourgmestre, je ne comprends pas que les services compétents comme la VSSE et l'OCAM, n'ont à aucun moment informé les autorités locales et la police d'une menace contre une personne et de risques pour l'ordre public. Je suis en effet d'avis que la menace dépasse celle qui vise M. Luwara. Les attentats sont par définition un danger pour l'ordre public en ce qu'ils peuvent toucher des passants et créer de l'agitation dans une ville avec, dans ce cas-ci, une importante diaspora congolaise et africaine » (traduction libre).

<sup>6</sup> Schoofs S., Walschaers E., "Congolees 'met 4 miljoen euro op zijn hoofd' aangevallen in Tienen, burgemeester Holslag en VB-fractieleider grijpen in", *VRT*, 28 août 2025, [www.vrt.be](http://www.vrt.be); Sente A., « Victime d'un guet-apens à Tirlemont, un journaliste congolais appelle au réveil des autorités belges », *Le Soir*, 29 août 2025, [www.lesoir.be](http://www.lesoir.be).

<sup>7</sup> Traduction libre – Compte rendu intégral, *Doc. Parl. Chambre des Représentants, 2025-2026, CRIV 56 COM 188*, 17 septembre 2025, pp. 31-32.

<sup>8</sup> En octobre 2025, le ministre des Affaires étrangères était lui aussi interrogé sur les implications étrangères de l'incident à Tirlemont (Compte rendu intégral, *Doc. Parl. Chambre des Représentants, 2025-2026, CRIV 56 COM 202*, 1 octobre 2025, pp. 57-58). Dans sa réponse, le Ministre confirmait que les droits humains et la protection des journalistes et des réfugiés sont à l'agenda des discussions diplomatiques entre la Belgique et les autorités de la RDC.

<sup>9</sup> Questions et réponses écrites, *Doc. Parl., Chambre des Représentants, 2025-2026, QRVA 56 033*, 2 décembre 2025, pp. 459-460.

R/I par le passé.<sup>10</sup> Il apparaissait dès lors pertinent de se pencher sur un éventuel dysfonctionnement des services de renseignement et d'examiner la gestion de ce dossier individuel à la lumière des précédentes recommandations du Comité. Le 5 septembre 2025, le Comité R/I informait les ministres de la Justice et de la Défense de l'ouverture d'une enquête de contrôle sur la position et l'échange d'informations entre les services de renseignement concernant la menace visant Luwara.

---

<sup>10</sup> Voy. notamment Comité R/I, *Rapport d'activités 2012*, pp. 14-28 ('Le suivi par certains services de renseignement étrangers de leur diaspora en Belgique') ; *Rapport d'activités 2021*, pp. 9-18 ('L'échange d'informations sur un collaborateur entre les services de renseignement et un employeur privé ou public').

# 1.

## PORTÉE DE L'ENQUÊTE

### 1.1. FINALITES DE L'ENQUETE

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. Le contrôle du Comité porte notamment sur la coordination et l'efficacité des services de renseignement et de sécurité (art. 1<sup>er</sup> L.Contrôle). La présente enquête s'inscrit dans ce cadre en examinant la gestion du dossier de Luwara.
8. Plus précisément, l'enquête du Comité comprend deux volets. Le premier vise à rendre compte de la position d'information de la Sûreté de l'Etat et du Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) concernant la menace visant l'intéressé.<sup>11</sup> Il s'agit ici d'examiner les informations collectées par les services, c'est-à-dire l'état des connaissances de la VSSE et du SGRS, ainsi que les moyens et ressources déployés pour alimenter et enrichir la collecte d'informations. Le second volet de l'enquête porte sur l'échange d'informations, dans le cadre de ce dossier, entre les deux services de renseignement et surtout vers d'éventuels autres partenaires et autorités, voire vers les personnes qui font l'objet d'une menace.
9. Le Comité R/I a choisi de restreindre son enquête aux faits ayant eu lieu avant l'agression de l'intéressé – à l'exception des éléments pertinents qui permettent une meilleure compréhension de ce qu'il s'est passé avant l'incident.

Attentif au biais rétrospectif (*hindsight bias*), le Comité a veillé à examiner les actions des services de renseignement sans les interpréter à la lumière des informations connues *a posteriori*.

---

<sup>11</sup> Dans son courrier, le bourgmestre de Tirlemont mentionne l'OCAM et sa présumée obligation de communication. Le Comité R/I a toutefois choisi de ne pas inclure l'OCAM dans le cadre de son enquête, n'étant pas compétent pour enquêter seul. Le 5 septembre 2025, le Comité R/I a informé le Comité P de l'ouverture de la présente enquête, l'OCAM apparaissant dans le périmètre de l'enquête sans toutefois en être l'objet. Concernant les compétences de l'OCAM dans cette matière, il est renvoyé vers l'enquête de contrôle des Comités P et R/I dédiée à « l'évaluation de la menace à l'égard des 'opposants à des régimes autoritaires présents en Belgique' par l'OCAM » (voir 2023.308, [www.comiteri.be](http://www.comiteri.be)).

Sans viser, par son enquête, l'attribution de cette attaque à éventuel commanditaire étranger, le Comité prend note du jugement de la 43<sup>e</sup> Chambre du tribunal correctionnel de Bruxelles qui pointe les « *motifs politiques* » de l'agression.<sup>12</sup>

## 1.2. DES THEMATIQUES CONNUES

10. Au-delà du dossier individuel de Luwara, les problématiques traitées dans la présente enquête font écho à des enquêtes antérieures du Comité R/I. En 2012, le Comité investiguait déjà la manière dont la VSSE et le SGRS suivaient les activités des services de renseignement étrangers vis-à-vis de leur diaspora en Belgique.<sup>13</sup> Ces activités prennent, selon les services, plusieurs formes :

*« Outre la recherche d'informations et de renseignements, il apparaît que les services de renseignement [étrangers] interviennent aussi plus « activement » en entreprenant toutes sortes d'actions. Ces actions vont de l'organisation de manifestations à l'influence (diplomatique) ouverte ou non, où des autorités étrangères utilisent leurs services de renseignement pour faire pression, pour influencer secrètement des décisions administratives et politiques, ou pour procéder à une propagande orchestrée dans les médias. Le plus souvent, il s'agit d'une part de jeter le discrédit sur des opposants et, d'autre part, de tenter d'attirer une attention négative ou de générer une attention positive pour les intérêts étrangers en question. Les sources ouvertes font également souvent mention d'intimidation (physique) des opposants à certains régimes sur le sol étranger ».*<sup>14</sup>

11. L'enquête avait confirmé que ces menaces faisaient partie du champ de compétences des deux services de renseignement<sup>15</sup> (voy. également 2.1) et détaillait les moyens qui y étaient dédiés au sein de chaque service. Parmi les recommandations formulées à cette occasion, le Comité R/I soulignait l'importance de définir des critères pour prioriser les dossiers liés aux activités des services de renseignement étrangers vis-à-vis de leur diaspora. Le Comité appelait également les services de renseignement à prendre en compte les ressources humaines, budgétaires et techniques disponibles dans la définition de leurs plans d'action. Concernant la communication de renseignements à propos d'une menace, le Comité recommandait de définir des critères et procédures internes en vue d'informer, conformément à l'article 19 de la Loi organique des services de renseignement et de sécurité (L.R&S), les personnes qui font l'objet d'une menace.
12. L'article 19 faisait d'ailleurs l'objet d'une enquête spécifique en 2021 lorsque le Comité examinait la communication d'informations par les services de renseignement vers un

---

<sup>12</sup> Leclercq H., « La justice belge évoque un 'mobile politique' suite à l'agression d'un journaliste congolais à Tirlémont », *La Libre Belgique*, 9 juin 2026.

<sup>13</sup> Comité R/I, *Rapport d'activités 2012*, pp. 14-28 ('Le suivi par certains services de renseignement étrangers de leur diaspora en Belgique').

<sup>14</sup> *Ibid.*, p.16.

<sup>15</sup> En 2016, cette compétence a été explicitement ajoutée aux missions légales des deux services de renseignement par la Loi du 29 janvier 2016 modifiant la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, concernant le contrôle des activités des services de renseignement étrangers en Belgique (*M.B.*, 24 février 2016).

employeur.<sup>16</sup> A partir d'une plainte, le Comité s'était penché sur (la fin de phrase de) l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup> L.R&S qui prévoit que les services ne communiquent les renseignements à leur disposition « *qu'aux ministres et autorités administratives et judiciaires concernés, aux services de police et à toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions ainsi qu'aux instances et personnes qui font l'objet d'une menace (...)* » (nous soulignons). A cette occasion, le Comité recommandait l'élaboration d'une directive du Conseil national de sécurité (CNS) précisant les modalités concrètes d'exécution de cette disposition – telle que prévue dans l'article 20 §3 de la L.R&S.<sup>17</sup>

### 1.3. METHODOLOGIE

13. Dans le cadre de la présente enquête de contrôle, le Comité R/I a procédé à plusieurs devoirs d'enquête. Le Comité a tout d'abord réalisé un examen approfondi de la banque de données de la VSSE afin de dresser un premier aperçu des informations à la disposition du service de renseignement civil. Pour sa part, le SGRS a fourni, à la demande du Comité R/I, un récapitulatif des documents en sa possession mentionnant l'intéressé. En effet, l'absence de banque de données centrale au sein du SGRS rend impossible la consultation par le Comité lui-même des informations disponibles.
14. Suite à l'analyse de ces documents, les membres de chaque service travaillant sur la thématique *Counter-intelligence* RDC ont été invités pour un entretien. La stratégie de suivi de la menace visant Luwara a ainsi été discutée, tout comme les moyens mis à disposition des équipes en charge de cette matière. Les échanges dans le cadre de l'*Africa House*, la plateforme de coopération entre la VSSE et le SGRS en matière d'ingérence et d'espionnage, ont également été abordés.
15. En parallèle, le Comité s'est rendu dans les bureaux de la VSSE pour consulter des dossiers sensibles.
16. Enfin, le Comité a procédé à une analyse documentaire des stratégies et plans d'action des services. Il s'agissait ici d'identifier les priorités opérationnelles définies par la VSSE et le SGRS et de les confronter aux moyens qui y sont dédiés au sein de chaque service.
17. Le 19 mai 2026, le projet de rapport a été soumis aux deux services afin de recueillir leurs observations éventuelles. Les remarques pertinentes ont été intégrées dans le présent rapport.

---

<sup>16</sup> Comité R/I, Enquête de contrôle sur la manière dont les services de renseignement belges communiquent avec un employeur, privé ou public, sur un collaborateur, 2020.279, [www.comiteri.be](http://www.comiteri.be).

<sup>17</sup> « *Le Conseil national de sécurité définit les conditions de la communication prévue à l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup> (...)* » (art. 20 §3 L.R&S).

# 2.

## LE SUIVI DES MENACES A L'ENCONTRE DES DIASPORAS CONGOLAISES EN BELGIQUE

18. Le présent chapitre vise à contextualiser la gestion du dossier individuel de Luwara dans le cadre plus général du suivi des menaces vis-à-vis des diasporas congolaises en Belgique. Sont d'abord précisées les compétences légales de la VSSE et du SGRS et leurs obligations quant au suivi des activités des services de renseignement étrangers en Belgique (2.1). La mise en œuvre de ces compétences est ensuite examinée à travers l'analyse des documents stratégiques des deux services (2.2) et des moyens dédiés au suivi des menaces émanant de services de renseignement congolais (2.3).

### 2.1. COMPETENCES LEGALES DE LA VSSE ET DU SGRS

19. Les phénomènes ou menaces dont la VSSE et le SGRS doivent assurer le suivi ne sont pas identiques. D'une manière générale, on peut dire que le SGRS doit se limiter aux menaces de nature militaire ou aux menaces contre des intérêts militaires. A cet égard, le suivi des menaces potentielles ou réelles contre certaines diasporas en Belgique (sauf en cas de présence d'un aspect militaire) ne relève pas de sa compétence (voir 2.1.2.). Toutefois, le suivi des activités des services de renseignement étrangers en Belgique n'est pas exclusivement réservé par le législateur à l'un des deux services (voir 2.1.1.).<sup>18</sup> Cet aspect est important dans le cadre de la présente enquête, dans la mesure où les régimes étrangers utilisent souvent leurs services de renseignement pour maintenir un contrôle sur leur diaspora. Ce faisant, les agents de ces services peuvent eux-mêmes développer des activités en Belgique ou charger d'autres personnes d'accomplir certains actes.

#### 2.1.1. La compétence spécifique du suivi des activités des services de renseignement étrangers en Belgique

20. Il est de notoriété publique que certaines diasporas sont étroitement surveillées, et parfois même intimidées ou menacées physiquement, par des (membres des) services de renseignement étrangers (actifs en Belgique) ou par des personnes dirigées par ces services ou par d'autres pouvoirs publics. Il n'en va pas autrement dans le présent dossier, comme

---

<sup>18</sup> Il existe d'autres exceptions au principe selon lequel le service de renseignement militaire n'est compétent qu'en cas de menace militaire ou de menace pesant sur des intérêts militaires. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne la sécurité des ressortissants belges à l'étranger.

développé ci-après. Conformément aux articles 7, 3°/1 et 11 § 1<sup>er</sup>, 5° L.R&S, la VSSE et le SGRS sont pareillement compétents afin « *de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif aux activités des services de renseignement étrangers sur le territoire belge* ». Ainsi, le législateur n'a pas fait de distinction entre la nature – militaire ou civile – de ces services étrangers.

21. Cette compétence de suivi des activités des services de renseignement étrangers sur le territoire belge a été inscrite dans la loi en 2016. L'objectif était d'assurer un suivi approprié de *toutes* les activités, même si celles-ci ne constituent pas une menace directe pour les intérêts fondamentaux de l'Etat. Sur avis du Comité R/I, le législateur a fait référence, à l'époque, au rôle du Conseil national de sécurité pour résoudre les éventuels conflits sur la base de l'article 20 L.R&S, en vertu de ces compétences convergentes.<sup>19</sup> Le législateur est toutefois allé plus loin encore : « *Afin d'éviter les chevauchements dans le travail des deux services de renseignement et de prendre des dispositions concernant le suivi des activités des services de renseignement étrangers, la nouvelle mission fait l'objet d'un accord de coopération spécifique.* » (nous soulignons).<sup>20</sup> Cette idée a été ancrée légalement à l'article 20 § 4 L.R&S : « *Pour les missions décrites à l'article 7, 3° /1 et à l'article 11, § 1er, 5°, la Sûreté de l'État et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité concluent un accord de coopération sur la base de directives obtenues du Conseil national de sécurité* ».

22. Le Comité constate que, contrairement à d'autres domaines pour lesquels le législateur a rendu obligatoire une directive du CNS, aucune directive spécifique de ce type n'a été élaborée. Toutefois, une annexe du Plan stratégique national de renseignement (« Synergie en matière de contre-espionnage et de contre-ingérence ») approuvé en 2022 par le Conseil national de sécurité stipule que les actions des services de renseignement étrangers contre les intérêts belges sont abordées de manière transversale, indépendamment de l'origine de la menace (militaire ou civile) ou de la cible (militaire ou civile).

23. Même si le Plan stratégique du renseignement peut être considéré comme la mise en œuvre de l'obligation légale de rédaction de directives concernant le suivi des activités des services étrangers en Belgique, il reste fragmentaire étant donné qu'il se limite au contre-espionnage et à la contre-ingérence et qu'il ne vise pas *toutes* les activités potentielles, telles que, par exemple, l'intimidation des membres d'une diaspora.
24. En tout état de cause, en termes de suivi du contre-espionnage et de la contre-ingérence, les deux services sont donc pareillement compétents. La rédaction de l'accord de coopération exigé par la loi s'avère dès lors plus importante encore. Des règles plus concrètes doivent permettre l'établissement conjoint de priorités, la répartition des missions

---

<sup>19</sup> « *En vue de la résolution d'éventuels conflits, comme l'indique le Comité I dans son rapport, il incombe au Conseil national de sécurité de procéder à une répartition des tâches dans une directive, en se basant sur l'article 20 de la loi sur le renseignement et la sécurité existant.* » (Doc. Parl., Chambre des Représentants, 2014-2015, 54K553/003, 3).

<sup>20</sup> Doc. Parl., Chambre des Représentants, 2014-2015, 54K553/004.

d'analyse et de renseignement, la coordination des notifications à d'autres autorités, etc. Le Comité doit cependant constater que les services n'ont jamais satisfait (explicitement) à cette obligation. Interrogés à ce sujet, la VSSE, et ensuite le SGRS, ont renvoyé à une série de documents que l'on doit, selon eux, considérer comme mettant en œuvre cette obligation légale. Un document a notamment été cité, en l'occurrence le *PSNR2022 Contre-espionnage* – « *Houses* » régionales (classé confidentiel), qui a été signé par les deux dirigeants des services et qui peut donc formellement être considéré comme un accord de coopération. Toutefois, la portée de ce document est, d'une part, plus limitée (contre-espionnage et contre-ingérence uniquement) et, d'autre part, plus large (toutes les missions légales des deux services sont visées) que « le suivi des activités des services de renseignement étrangers en Belgique ». En outre, les tâches ne sont pas vraiment réparties, les deux services restant pareillement compétents pour les menaces dont ils doivent assurer le suivi au sein de la *House*. Que ces *Terms of Reference* ne soient pas conçus, et encore moins utiles, comme directives exhaustives et concrètes en la matière peut également être déduit du fait qu'à aucun moment, il n'est fait référence à la mission spécifique de la VSSE et du SGRS d'assurer le suivi des activités des services de renseignement étrangers sur le territoire belge. Les services ne l'ont mentionné à aucun moment.

A cet égard, le Comité fait également remarquer que, dans un autre domaine du Plan stratégique de renseignement, une répartition différente des tâches est appliquée.

Par conséquent, le Comité doit conclure que les services n'ont pas mis en œuvre l'obligation légale d'établir un accord de coopération en la matière.

### 2.1.2. La compétence plus générale de la VSSE

25. En ce qui concerne la VSSE, la Loi organique des services de renseignement et de sécurité fournit encore d'autres éléments pouvant fonder sa compétence de suivi des activités au sein de la diaspora et à l'égard de celle-ci. En vertu de l'article 7, 1° *juncto* 8 de la Loi organique des services de renseignement et de sécurité, le service est en effet également chargé du suivi des activités comme l'« 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* », mais aussi le « 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* »). Les intérêts susceptibles d'être compromis par ces menaces sont par exemple « *les droits de l'homme et les libertés fondamentales* » et « *la sécurité et la sauvegarde physique et morale des personnes* ».

La VSSE est donc compétente en matière de suivi de ces menaces à l'encontre (de personnes issues) d'une diaspora, indépendamment de la ou des personne(s), et/ou de la ou des instance(s) qui sont responsable(s) de ces menaces.

26. Ceci ne s'applique pas au SGRS. Il doit exister une menace militaire, ce qui sera plutôt exceptionnel.

En théorie, le SGRS doit donc surveiller certaines activités à l'égard (des personnes issues) d'une diaspora (notamment si elles émanent d'un service de renseignement étranger sur le territoire belge) et pas d'autres (p.ex. les activités des citoyens actifs depuis l'étranger ou sur le territoire belge). Une question à se poser est de savoir si ceci est réalisable.

Dans ce contexte, le Comité souligne également que cette « contradiction » est également ancrée dans le fonctionnement des *Houses* : les *Terms of Reference* stipulent que les deux services doivent coopérer en matière de contre-espionnage et de contre-ingérence, mais chacun dans le cadre de ses propres compétences. Cela implique que le rôle de chacun est fondamentalement différent et que cela contribue à déterminer la coopération dans tous les domaines (priorités, collecte d'informations, analyses, transmission d'informations, etc.).

## 2.2. LES OBJECTIFS STRATEGIQUES ET PRIORITES OPERATIONNELLES DE LA VSSE ET DU SGRS

### 2.2.1. La lutte contre la répression transnationale parmi les objectifs stratégiques de la VSSE

27. Jusqu'en 2016, la VSSE était en première ligne du suivi des activités des services de renseignement étrangers vis-à-vis de leur diaspora présente en Belgique – comme le relevait le Comité en 2012 dans son enquête de contrôle sur le « suivi du suivi ». <sup>21</sup> Depuis 2016, les deux services de renseignement sont compétents pour cette matière (voy. 2.1). Dans son plan stratégique 2021-2024, la VSSE annonçait d'ailleurs intensifier ses efforts contre les menaces d'espionnage et d'ingérence (et de prolifération). <sup>22</sup> Le service pointait toutefois la Chine et la Russie comme principaux points d'attention.

28. En 2025, la VSSE publie un nouveau plan stratégique à la lecture duquel il convient de constater que, si la « répression transnationale » fait effectivement partie de ses missions légales (voy. 2.1) et de ses priorités opérationnelles, la VSSE met l'accent sur d'autres Etats que la RDC. Ce constat est confirmé par les faibles moyens logiquement dédiés à cette matière au sein du service (voy. 2.3.1).

<sup>21</sup> Comité R/I, *Rapport d'activités 2012*, pp. 14-28 ('Le suivi par certains services de renseignement étrangers de leur diaspora en Belgique').

<sup>22</sup> VSSE, *Plan stratégique 2021-2024*, p. 14.

## 2.2.2. Le Plan Directeur du SGRS : un suivi proactif en République Démocratique du Congo

30. Etant donné le cadre légal, et en l'absence de clarification des tâches et responsabilités entre les deux services de renseignement dans cette matière (voy. 2.1), le SGRS est tout autant compétent que la VSSE pour le suivi des menaces émanant des services de renseignement congolais à l'encontre de Luwara. En outre, en tant que service de renseignement se revendiquant comme orienté vers l'extérieur, le service dispose, sur papier, d'une position d'information privilégiée en ce qui concerne les activités des services de renseignement étrangers. Le continent africain, plus particulièrement, est historiquement une région dans laquelle le SGRS a investi d'importantes ressources et sur laquelle il a développé une expertise pointue. A la lecture du projet de rapport, le SGRS insiste sur le fait que sa bonne position d'information dans la région concerne les matières I et non CI.

31. Le Plan Directeur 2023-2027 du SGRS liste les régions et menaces prioritaires pour le service.

32. A la lecture du cadre légal et des priorités stratégiques et opérationnelles définies par le service, il est attendu du SGRS un suivi proactif et prioritaire des activités d'espionnage et d'ingérence de la RDC, axé sur les activités des services de renseignement congolais, en ce compris sur le territoire belge. En pratique toutefois, les moyens dédiés à la matière CI RDC sont limités (voy. 2.3.2). A la lecture du projet de rapport, le SGRS confirme que ses activités vis-à-vis du continent africain sont très majoritairement axées sur l'exécution des missions de renseignement (*Intelligence*).

## 2.2.3. Le Plan stratégique national du renseignement : des synergies renforcées au sein de l'*Africa House*

33. Dans leurs documents stratégiques respectifs, la VSSE et le SGRS insistent sur le renforcement des synergies entre les deux services.<sup>23</sup> Depuis 2018, la coopération entre le SGRS et la VSSE est incarnée par le Plan stratégique national du renseignement (PSNR). Validé par le Conseil national de sécurité, le PSNR en est aujourd'hui à sa deuxième version et a pour objectif l'intensification de la collaboration entre les services de renseignement.<sup>24</sup>

34. Outre la Plateforme *Counter Extremism & Counter Terrorism* (CECT), le PSNR prévoit également une coopération structurelle dans le cadre de la lutte contre l'ingérence et l'espionnage (voy. 2.1.1). Dans ces matières, la coopération prend la forme de *Houses* qui se veulent être des « *centre[s] d'expertise* »<sup>25</sup> où les services échangent des informations en vue de produire des analyses communes. Inspirées de l'expérience positive de la Plateforme

<sup>23</sup> VSSE, *Plan stratégique 2021-2024*, p. 23 ; Plan stratégique 2025-2028 de la VSSE, p. 19 ; SGRS, *Plan Directeur du Service Général du Renseignement et de la Sécurité 2023-2027*, pp. 18-21.

<sup>24</sup> SGRS & VSSE, *Plan stratégique national de sécurité 2022*.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 10.

CECT, les *Houses* ne visent toutefois pas (encore) le même niveau d'intégration.

En 2022, le PSNR prévoyait entre autres la création d'une *Great Lakes House*, finalement devenue *Africa House* et dédiée au continent africain.

35. Il convient de relever que le PSNR ne prévoit pas de « déconfliction » générale dans cette matière : plutôt qu'une division des tâches et responsabilités, les deux services suivent les activités des services de renseignement étrangers sur le territoire belge de manière transversale, indépendamment de l'origine (civile ou militaire) de la menace ou de la cible.<sup>26</sup> La « déconfliction » doit s'organiser au sein des *Houses*, dossier par dossier.

## 2.3. LES MOYENS DEDIES AU SUIVI DES MENACES A L'ENCONTRE DES DIASPORAS CONGOLAISES

36. Comme le relevait le Comité dans une enquête antérieure, la définition d'objectifs stratégiques n'a de sens que si les services libèrent les moyens et ressources nécessaires à leur réalisation.<sup>27</sup> Les paragraphes qui suivent rendent ainsi compte des moyens alloués, au sein de la VSSE et du SGRS, au suivi des menaces contre les diasporas congolaises, entre autres par les activités des services de renseignement de la RDC en Belgique. La coopération concrète entre les deux services au sein de l'*Africa House* est ensuite abordée.

### 2.3.1. A la Sûreté, la RDC dans le « reste du monde »

37. En 2025, les dossiers de *Counter-intelligence* RDC (CI RDC) relèvent d'une matière peu voire pas du tout prioritaire pour la VSSE.<sup>28</sup> Les moyens dédiés au suivi de cette matière sont par conséquent logiquement réduits.

### 2.3.2. Les ressources du SGRS mobilisées pour d'autres menaces

42. La plateforme en charge de cette matière couvre un large spectre de menaces et se concentre sur d'autres priorités.
43. Plus généralement, la présente enquête a confirmé le fonctionnement en silos du SGRS où l'information traverse difficilement les sections (voy. 4.2) et démontre une nouvelle fois les problèmes de gestion de l'information, signalés par le Comité dès 2005.<sup>29</sup> En 2010, le Comité

<sup>26</sup> Le Comité posait déjà ce constat dans son *Enquête de contrôle sur la cybercapacité au sein du service de renseignement militaire* (2025.317).

<sup>27</sup> Comité R/I, *Rapport d'activités 2012*, pp. 14-28 ('Le suivi par certains services de renseignement étrangers de leur diaspora en Belgique').

<sup>28</sup> Entretien VSSE, 21 novembre 2025.

<sup>29</sup> Comité R/I, *Rapport d'activités 2008*, pp. 73-74 ('Gestion de l'information au sein du service de renseignement militaire').

R/I déplorait ainsi l'absence de gestion intégrée des informations et dressait le constat sévère que l'absence de véritable banque de données « *est de nature à compromettre la bonne exécution des missions du SGRS* ». <sup>30</sup> L'audit général du SGRS mené en 2011 a également mis en lumière les manquements dans la gestion de l'information. <sup>31</sup> En 2015, le Comité attirait encore une fois l'attention « *sur les carences persistantes dans la gestion des informations au SGRS* ». <sup>32</sup> Plus de vingt ans plus tard, le constat d'une gestion défailante de l'information doit malheureusement à nouveau être posé. <sup>33</sup>

### 2.3.3. La coopération structurelle au sein de l'*Africa House* : un chantier en construction <sup>34</sup>

48. Au sein de l'*Africa House*, tant la VSSE que le SGRS soulignent les bonnes volontés présentes autour de la table. <sup>35</sup> Les deux services pointent toutefois les différences organisationnelles et les profondes différences de culture professionnelle qu'ils identifient comme le principal obstacle à une coopération étroite et réellement efficace.
49. Les représentants des deux services évoquent les obstacles à la coopération.

---

<sup>30</sup> Comité R/I, *Rapport d'activités 2010*, pp. 41-42 ('Gestion de l'information au sein du service de renseignement militaire') : « *la compartimentation au sein du SGRS était telle que chaque division disposait d'un système propre pour la gestion et le stockage des données. Il n'était absolument pas question de gestion intégrée des informations. Il n'était pas non plus possible d'établir des liaisons directes entre les différents systèmes de gestion : l'échange très restreint d'informations entre les divisions expliquait pourquoi une personne connue d'une division pouvait ne pas être pas nécessairement connue d'une autre division* ».

<sup>31</sup> Comité R/I, *Rapport d'activités 2011*, pp. 12-13 ('Gestion de l'information').

<sup>32</sup> Comité R/I, *Rapport d'activités 2015*, p. 6 ('Gestion des informations au sein du SGRS').

<sup>33</sup> Dans le rapportage sur l'enquête réalisée par le Comité en 2021 sur l' 'Enquête sur la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense : l'affaire Jürgen CONINGS', il a, à cet égard, déjà été mentionné qu' : « *[i]l est indéniable, pour le Comité permanent R, que le SGRS est nécessaire, voire indispensable, dans l'architecture générale de la sécurité tant en Belgique qu'à l'étranger. Son fonctionnement doit néanmoins être modifié en profondeur. Et sa structure tout autant. L'idéal serait de réduire ses tâches au minimum afin de lui permettre de se régénérer calmement et d'aboutir au change management attendu dans le cadre d'une professionnalisation mise au service de la sécurité du citoyen.* » Cette conclusion, soutenue par de nombreuses recommandations, demeure à l'ordre du jour pour le SGRS.

<sup>34</sup> L'évaluation des synergies entre la VSSE et le SGRS, toute menace confondue, fait l'objet d'une enquête spécifique du Comité R/I (voy. *Enquête de contrôle sur les synergies (existantes et planifiées) entre la VSSE et le SGRS et l'évaluation de celles-ci*, 2025.316).

<sup>35</sup> Entretien VSSE, 21 novembre 2025 ; Entretien SGRS, 4 décembre 2025.

# 3.

## CHRONOLOGIE DES FAITS PERTINENTS

50. Claude Pero Luwara, journaliste congolais et commentateur en ligne (entre autres via le canal CPL TV), est connu comme critique du régime du président de la RDC Felix Tshisekedi. Après une période d'exil depuis 2022, il s'est installé en Belgique le 6 juin 2024 grâce à un visa long séjour pour raisons humanitaires. Le 27 août 2025, il a été victime d'une agression à son domicile de Tirlemont.

51. La présente enquête a révélé que cet acte de violence ne constituait pas un incident isolé et que, depuis son arrivée en Belgique, les services de renseignement disposaient (ou auraient pu disposer) d'informations très importantes sur des menaces concernant Luwara et/ou d'autres opposants congolais.

52. L'enquête du Comité a permis de reconstruire une chronologie des événements pertinents à partir des informations récoltées par les deux services de renseignement concernant Luwara ou d'autres opposants congolais présents en Belgique. Ces informations demeurent toutefois classifiées.

# 4.

## POSITION D'INFORMATION ET NIVEAU DE CONNAISSANCE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

93. Une évaluation précise d'une menace repose sur la nature, la quantité et la qualité des informations sur lesquelles elle se fonde. Encadrés par le dispositif juridique et institutionnel<sup>36</sup>, les services de renseignement doivent non seulement avoir accès aux données pertinentes, mais aussi transformer ces données, par l'analyse, en connaissances validées permettant de comprendre les acteurs, les dynamiques et leurs évolutions potentielles. Par conséquent, le présent chapitre examine à la fois la position d'information des services de renseignement et le niveau de connaissance de ces derniers en ce qui concerne la menace examinée à l'encontre de Luwara.
94. Par « position d'information », on désigne ci-après l'ensemble des ressources, des sources et des flux de données dont disposaient les services de renseignement à un moment donné afin de détecter, comprendre et assurer le suivi – dans la période précédant les violences sur Luwara – des menaces, des acteurs ou des phénomènes pertinents. La position d'information comprend tant la collecte de données proprement dite que la capacité d'acquérir ces informations en temps voulu, de manière exhaustive et fiable.<sup>37</sup>
95. Le « niveau de connaissance » des services de renseignement reflète ensuite la mesure dans laquelle les informations contextualisées et analysées ont permis, grâce à une connaissance intégrée, d'interpréter la menace à un moment donné<sup>38</sup> et d'en anticiper les évolutions.

### 4.1. VSSE

96. Il est clairement ressorti de l'enquête et des entretiens explicatifs menés par le Comité avec les « *parties prenante s* » de la VSSE que la matière « Congo » ne constituait pas une priorité

<sup>36</sup> Cette situation est déterminée et délimitée par : la loi organique du 30 novembre 1998 (tâches/cycle de travail), les règles en matière de classification et d'habilitation de sécurité, les accords de coopération et de partage (p.ex. la règle du 'tiers service' lors d'échanges avec des partenaires étrangers) et le contrôle externe par le Comité R/I pour le Parlement.

<sup>37</sup> Par le biais (non exhaustif) de sources humaines (HUMINT), de capacités d'interception technique (SIGINT), de méthodes particulières de renseignement (MPR), de sources ouvertes (OSINT), d'informations fournies par des services partenaires, etc.

<sup>38</sup> La position d'information et le niveau de connaissance varient naturellement au fil du temps.

pour le service, celui-ci n'y consacrant que très peu de ressources pour des enquêtes approfondies.

97. En mars 2025, la VSSE a présenté, dans une note de synthèse interne, sa position d'information concernant la RDC.
98. Le 5 septembre 2025, la VSSE rédige une synthèse des informations traitées avant l'agression de Luwara et du raisonnement suivi par le service dans le choix des enquêtes à mener ou non.<sup>39</sup>
99. Au terme de son enquête, le Comité juge toutefois la position d'information de la VSSE meilleure que ce que décrit le service dans cette note. A la lecture du projet de rapport, la VSSE maintient qu'elle juge sa position d'information comme n'étant pas de nature à permettre au service d'en tirer les renseignements concrets et fiables.
100. Bien que le Comité R/I ait constaté que la VSSE disposait d'informations fiables, il est apparu que la crédibilité (*information credibility*) des informations fournies (et potentiellement inquiétantes) était jugée faible.

101. La ligne du temps (point 3) indique – et la VSSE l'a confirmé – que seules des enquêtes réactives ont été ouvertes<sup>40</sup> à la réception d'informations relatives à des menaces « d'une certaine gravité ». Des signalements répétés relatifs à des intimidations planifiées, des tentatives orchestrées de compromission et d'actes de violence, avec ou sans l'aide de milieux criminels, ont été jugés « improbables » et considérés comme insuffisamment concrets.

## 4.2. SGRS

104. Nonobstant la présence de nombreux éléments et indicateurs pertinents, le Comité a constaté que le SGRS ne disposait manifestement pas d'une position d'information structurée en la matière. Ceci est surprenant étant donné que le SGRS considère depuis toujours la situation politique et militaire en RDC comme une priorité majeure.

105. Ces dernières années, l'attention s'est toutefois principalement portée sur la crise à l'Est du Congo, les menaces pesant sur les intérêts belges et la Défense à l'étranger.<sup>41</sup>
106. Il est révélateur de constater qu'entre fin 2023 et fin 2025, le service chargé du suivi des activités des services de renseignement congolais ne disposait d'aucun documentaliste permanent. Par conséquent, le traitement des informations reçues a été très limité, ce qui a

<sup>39</sup> VSSE, 5 septembre 2025.

<sup>40</sup> 'Dossier lead' : enquête préliminaire menée avec des moyens limités sur une menace potentielle en vue de déterminer la menace et la priorité pour le service.

<sup>41</sup> SGRS, *Courrier adressé au Comité R/I*, SECRET, 25 novembre 2025.

107. Dans le cadre des entretiens menés au cours de cette enquête, il a été noté que l'absence de bases de données intégrées ainsi qu'une formation et un partage des connaissances non structurés avec les nouveaux collaborateurs peuvent hypothéquer sérieusement le fonctionnement du service. Les nouveaux collaborateurs doivent faire appel à la mémoire collective et, à défaut, assumer leurs tâches à partir d'une page blanche. A titre d'illustration, les collaborateurs du SGRS ont indiqué au Comité qu'il leur avait fallu plusieurs semaines de travail de recherche pour répondre à la seule demande du Comité d'exposer leur position d'information concernant l'affaire Luwara.
108. Malgré l'engagement et la rigueur professionnelle incontestable des analystes désignés que le Comité a pu constater, il s'agit d'une conséquence de l'environnement numérique archaïque déjà mentionné et de l'organisation fragmentée propre au SGRS. Un point sensible sur lequel le Comité attire l'attention depuis longtemps (voir également § 43).

---

<sup>42</sup> *Idem.*

# 5.

## COMMUNICATION D'INFORMATIONS

112. L'article 20 de la Loi organique des services de renseignement et de sécurité pose comme principe que « [l]es services de renseignement et de sécurité, les services de police, les autorités administratives et judiciaires veillent à assurer entre eux une coopération mutuelle aussi efficace que possible. ». Une des manières de réaliser cet objectif consiste évidemment dans l'échange d'informations et de renseignements. Cette possibilité/obligation a été détaillée dans un certain nombre de dispositions légales. L'échange d'informations et de renseignements constituant l'un des thèmes centraux de cette enquête, ces règles sont examinées en détail ci-dessous et confrontées aux faits constatés.

### 5.1. COMMUNICATION D'INFORMATIONS AUX AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

113. Sur la base de l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, L.R&S « [les] services de renseignement et de sécurité ne communiquent les renseignements visés à l'article 13, deuxième alinéa, qu'aux ministres et autorités administratives et judiciaires concernés, aux services de police et à toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions (...) ».

114. En vertu de l'article 20 § 3 de la même loi, le Conseil national de sécurité doit déterminer les conditions dans lesquelles les renseignements sont communiqués.

115. Le 16 février 2000, le Comité ministériel pour le renseignement et la sécurité de l'époque (aujourd'hui : Conseil national de sécurité) a élaboré une telle directive, sans toutefois définir dans celle-ci de véritables « conditions ». Il a été demandé aux services de renseignement de transmettre aux autres autorités administratives et services, de leur propre initiative ou sur demande, les documents et informations dont ceux-ci ont besoin dans le cadre de l'exécution de leurs missions légales respectives, dans les meilleurs délais, en gardant toujours à l'esprit l'objectif à atteindre.<sup>43</sup>

116. Dans son enquête de contrôle 2020.279 « sur la manière dont les services de renseignement belges communiquent avec un employeur, privé ou public, sur un collaborateur », le Comité recommandait de modifier l'article 19 L.R&S afin qu'il y ait toujours une obligation de signalement aux autres autorités si une menace grave contre les intérêts fondamentaux de

---

<sup>43</sup> Comité R/I, *Rapport d'activités 2003*, 115 et *Rapport d'activités 2006*, pp. 55-56.

l'Etat est constatée.<sup>44</sup>

Interrogée par le Comité sur la mise en œuvre de cette recommandation, la VSSE a indiqué, dans une lettre datée du 17 mars 2025, qu'une telle modification législative n'est pas nécessaire, compte tenu du fait que l'article 19 prévoit déjà une telle obligation. La ministre de la Justice a par ailleurs répondu au Parlement (voir § 5) qu'une telle communication n'est effectuée que lorsque des informations concrètes et suffisamment confirmées sont disponibles.

117. Le Comité constate cependant que les membres de la VSSE qu'il a interrogés n'ont pas connaissance de la directive du 16 février 2000 (voir § 115) élaborée sur la base de l'article 20 L.R&S, qui introduit une obligation, ni de la pratique prônée par le ministre.
118. Indépendamment de cela, il ressort de l'enquête que ni cette obligation introduite par la directive ni cette pratique prônée n'ont été respectées dans le cas présent. Ainsi, la VSSE disposait de divers renseignements plus qu'utiles à la police locale dans le cadre de ses missions de maintien de l'ordre public et de sécurité. En outre, il y avait suffisamment d'éléments concrets qui indiquaient l'existence d'une menace pour l'intégrité physique d'une personne. En tout état de cause, la notion de « concret » ne peut pas être interprétée de façon à ce que les informations ne peuvent être partagées que si un service de renseignement a une idée précise de qui fera quoi et quand. Une telle vision se heurte non seulement à la nature du fonctionnement d'un service de renseignement qui, contrairement à la justice, travaille autour de risques et de probabilités, mais aussi au principe de précaution qui s'applique à tout service public.

119. Sans entrer dans les détails concernant les informations dont elle disposait, la VSSE aurait pu informer la police locale du lieu de résidence de l'intéressé de problèmes potentiels. Le Comité renvoie aux nombreuses informations qui, prises séparément ou dans leur ensemble, rendaient très plausible le fait que l'intéressé était « recherché » au sens propre comme au figuré (on cherche à obtenir son adresse, il existe des informations sur des intimidations à l'encontre de sa famille restée au pays, d'autres membres de l'opposition ont également fait l'objet d'agressions, etc.). Le Comité attire en particulier l'attention sur les informations reprises aux §§ 55, 56, 58, 61, 67, 80, 81, 82.

Les membres de la VSSE ayant travaillé sur cette thématique ont déclaré, d'une part, que de nombreuses histoires inventées ou exagérées en matière de violence circulent dans toutes les diasporas et, d'autre part, que, selon leur analyse (historique) de la menace, les sympathisants de la RDC ne recouraient effectivement jamais à la violence contre les opposants. Mais selon l'analyse du Comité R/I, il y avait en l'espèce suffisamment d'éléments concrets et fiables indiquant l'existence réelle d'une menace potentielle pour

---

<sup>44</sup> Comité R/I, Enquête de contrôle sur la manière dont les services de renseignement belges communiquent avec un employeur, privé ou public, sur un collaborateur, 2020.279, [www.comiteri.be](http://www.comiteri.be).

l'intégrité physique.

La conviction des membres concernés de la VSSE selon laquelle les partisans de la RDC ne recourraient jamais réellement à la violence reposait, selon eux, sur leur connaissance et leur expérience en matière de suivi de la diaspora congolaise. Le Comité reconnaît que cela a peut-être été le cas pendant longtemps. En ce sens, le Comité comprend parfaitement la première conclusion (§ 60) qui a pu être retenue lors d'analyses ultérieures. Mais au fil du temps, de plus en plus d'informations tendaient à indiquer le contraire (§§ 69, 73, 80, 81, 82, 83).

120. Le Comité constate que le dossier contenait donc suffisamment d'éléments pour – au moins par mesure de précaution – abandonner le paradigme de « *la RDC ne recourra pas à la violence pour diverses raisons* » et ne plus exclure *a priori* l'hypothèse d'une intimidation grave et de violences effectives à l'encontre de personnes, dont Luwara.

En ce sens, une notification (en termes généraux) au bourgmestre concerné aurait été appropriée. Conformément aux articles 133 et 135 du Nouveau décret communal et aux articles 7 et 11 de la loi sur la fonction de police, celui-ci est, en tant que chef de la police administrative, compétent pour le maintien de l'ordre public et la sécurité dans sa commune. Il appartenait ensuite à la police locale de déterminer quelles actions auraient le cas échéant été possibles et/ou nécessaires.

121. Enfin, les membres de la VSSE interrogés ont déclaré que de telles communications au bourgmestre/à la police locale sont généralement impossibles ou seraient contre-productives, compte tenu de la fréquence à laquelle elles devraient avoir lieu, en particulier dans certaines zones de police. Aux yeux de la VSSE, il en va également de la crédibilité du service. Le Comité n'a pas de vue sur cette fréquence présumée, mais considère qu'il ne s'agit pas d'un critère justifié pour transmettre ou non des informations, compte tenu de l'obligation inscrite dans la loi en la matière. Il appartient le cas échéant à la police locale de décider ce qu'elle peut ou doit faire de ces informations dans le cadre de ses missions légales et de ses possibilités d'action.

122. En ce qui concerne le SGRS, le Comité constate que l'absence de gestion centralisée de l'information a empêché le service de construire un point de vue éclairé sur les menaces visant Luwara et, *a fortiori*, de partager les informations à sa disposition à ses partenaires.

## 5.2. ECHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LA VSSE ET LE SGRS

123. Sur la base des mêmes dispositions légales (notamment les articles 19, alinéa 1<sup>er</sup>, et 20 § 3 L.R&S) et en exécution des *Terms of Reference* des *Houses*, la VSSE et le SGRS doivent naturellement échanger un maximum de renseignements et d'informations, certainement eu égard à leur compétence concurrente en matière de suivi des activités des services de renseignement étrangers en Belgique.

124. Dans ce contexte, le Comité a constaté que certaines informations, renseignements et analyses pertinents ont bien été échangés entre les deux services, de leur propre initiative ou sur demande (§§ 66, 73, 76), et d'autres pas, (voir, par exemple, l'analyse importante de début février 2025 dans laquelle le SGRS a averti l'OCAM d'une possible violence politique en Belgique).
125. A nouveau, le Comité pointe les problèmes de gestion des informations au sein du SGRS qui ont empêché le service de partager avec la VSSE toutes les informations pertinentes à sa disposition.

### 5.3. COMMUNICATION D'INFORMATIONS AUX AUTORITÉS JUDICIAIRES

126. Bien que l'article 19 L.R&S s'applique également à la communication d'informations aux autorités judiciaires, deux dispositions s'appliquent spécifiquement lorsqu'un agent d'un service de renseignement est confronté à une infraction.
127. L'article 29 du Code d'instruction criminelle (CIC) stipule que tout fonctionnaire ou agent (donc y compris les membres des deux services de renseignement) qui dans l'exercice de ses fonctions acquerra la connaissance d'un crime ou un délit, sera tenu de donner avis sur-le-champ au procureur du Roi.
128. En outre, l'article 19/1 de la même loi a mis en place une obligation de déclaration lorsqu'une méthode spécifique ou exceptionnelle « *révèle des indices sérieux relatifs à la commission d'un crime ou d'un délit ou indique, sur la base d'une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus* ». Dans ce cas, la notification doit être effectuée par l'intermédiaire de la Commission BIM.
129. Dans le présent dossier, cette dernière disposition n'est pas pertinente. D'autre part, le Comité estime que les autorités judiciaires auraient dû être informées sur la base de l'article 29 CIC et certainement sur la base de l'article 19 L.R&S. Le Comité renvoie par exemple aux éléments classifiés contenus dans les §§ 58 et 81.

### 5.4. COMMUNICATION D'INFORMATIONS A L'OCAM

130. L'article 6 de la Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace oblige les services d'appui (notamment la VSSE et le SGRS) à communiquer à l'OCAM, d'office ou à la demande de son directeur, des données à caractère personnel et des renseignements dans les matières pour lesquelles l'OCAM est compétent. L'une de ces matières est le terrorisme au sens de l'article 8 L.R&S, qui inclut la violence et l'intimidation. Il s'agit d'une obligation sanctionnée pénalement (art. 14 L.OCAM).

131. Cette thématique sort du cadre de l'enquête et est simplement mentionnée dans un souci d'exhaustivité.

## 5.5. COMMUNICATION D'INFORMATIONS PAR LA VSSE ET LE SGRS A DES PERSONNES MENACEES

132. L'article 19 L.R&S introduit la possibilité de communiquer des renseignements « *aux instances et personnes qui font l'objet d'une menace visée aux articles 7 et 11* ». Cette possibilité est cruciale dans une matière où les personnes font souvent l'objet d'intimidation, d'espionnage, de désinformation, de violence, etc.

133. En vertu de l'article 20 L.R&S, le Conseil national de sécurité doit en fixer les conditions. Dans son enquête de contrôle 2020.279 (voir ci-dessus), le Comité avait constaté que cela n'avait pas encore été réalisé.<sup>45</sup> Il a par conséquent recommandé que les services de renseignement élaborent rapidement une directive en la matière pour le Conseil national de sécurité.

134. Par courrier du 23 janvier 2025, le Comité s'est enquis de l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette recommandation.

135. Dans son courrier du 17 mars 2025, la VSSE indiquait que les deux services de renseignement finaliseraient et soumettraient un projet de directive au CNS dans le courant de l'année 2025. Jusqu'à présent, et ce malgré l'importance de la question et le délai fixé par le Comité, ces annonces n'ont pas encore été concrétisées.

136. Le Comité estime que dans le cas présent, il était tout à fait possible d'adresser un avertissement à la personne concernée sans divulguer d'informations sensibles ni compromettre la position d'information.

137. Les représentants de la VSSE – et ce à partir de leur paradigme selon lequel aucune violence ne serait utilisée par les autorités congolaises – ont indiqué qu'ils avaient dans le cas présent choisi de ne pas informer la personne concernée parce que celle-ci utiliserait cette notification à mauvais escient sur le plan politique. Indépendamment du fait que le Comité estime qu'il ne s'agit pas d'un critère justifié pour savoir s'il convient ou non d'informer une personne menacée, la notification aurait pu se faire par l'intermédiaire, par exemple, de la police locale afin de dissimuler l'implication de la VSSE ou le lien avec la « sécurité nationale ». A la lecture du projet de rapport, la VSSE maintient qu'elle n'avait pas connaissance d'informations « *concrètes et confirmées* » sur un potentiel recours à la violence physique vis-à-vis de Luwara.

---

<sup>45</sup> Comité R/I, *Rapport d'activités 2021*, 14. Voir aussi Comité R/I, *Rapport d'activités 2012*, p. 92.

## CONCLUSIONS

138. Claude Pero Luwara, journaliste et critique du régime de Félix Tshisekedi, réside en Belgique depuis mai 2024. Fin août 2025, il était victime d'une agression devant son domicile à Tirlemont.
139. Le bourgmestre de Tirlemont, après un premier contact avec la VSSE, s'est adressé au Comité R/I regrettant de ne pas avoir été informé par les services de renseignement et de sécurité de l'existence d'une menace sur le territoire de sa commune. Dans son courrier, il s'interrogeait entre autres sur la position d'information de la VSSE concernant la menace visant Luwara et la communication (ou l'absence de communication) vers les autorités locales.
140. Cet incident fait écho à des thématiques soulevées lors d'enquêtes antérieures du Comité R/I, en particulier les activités des services de renseignement étrangers vis-à-vis de leur diaspora en Belgique et la communication d'informations par les services de renseignement vers des tiers. Le Comité a dès lors ouvert une nouvelle enquête de contrôle afin d'examiner la gestion de ce dossier individuel à la lumière de ses précédentes recommandations. Sans viser l'attribution de cette attaque à un éventuel commanditaire étranger, il s'agissait de clarifier la position d'information de la VSSE et du SGRS concernant la menace visant l'intéressé ainsi que l'échange d'informations dans ce dossier entre les deux services ou vers d'éventuels autres partenaires et autorités, voire vers les personnes qui font l'objet d'une menace.
141. L'enquête a ainsi permis de rappeler que le suivi des activités des services étrangers en Belgique fait partie des missions légales des deux services de renseignement. L'analyse du cadre légal et réglementaire par le Comité a toutefois mis en lumière l'absence de directives spécifiques du Conseil national de sécurité et de protocole d'accord entre la VSSE et le SGRS, pourtant exigé par l'art. 20 §4 L.R&S, afin de clarifier les tâches et responsabilités de chacun des services dans cette matière. Les échanges au sein de l'*Africa House* doivent, dans l'esprit du PSNR, permettre cette « déconfliction » à partir de dossiers concrets. A cet égard, tant le SGRS que la VSSE admettent, malgré la bonne volonté de chacun des services, une coopération difficile étant donné les cultures professionnelles différentes et l'absence d'outils informatiques communs. Aux yeux du Comité, le « dossier » Luwara illustre le besoin d'une répartition claire des compétences de chaque service et de modalités concrètes de coopération dans cette matière.

L'analyse juridique du Comité pointe également les différences de compétences entre les deux services en matière d'espionnage et d'ingérence, au-delà des activités des services de renseignement étrangers, et les difficultés que cela implique pour la coopération au sein des *Houses*.

142. En ce qui concerne la VSSE, le Comité juge, à l'inverse du service, sa position d'information bonne concernant la menace visant Luwara et ce, malgré les faibles moyens alloués au suivi des services de renseignement ou d'autres autorités congolaises. Le bât blesse du côté du traitement des informations pour lequel peu de ressources sont libérées. Le service a toutefois investi des moyens dans le suivi d'informations préoccupantes, à travers l'ouverture de plusieurs enquêtes *lead*. Le Comité souligne également les analyses ponctuelles réalisées par la VSSE qui clarifient l'état des connaissances du service dans de cette matière. Malgré les informations collectées à propos de Luwara et d'autres opposants, la VSSE semble par contre avoir négligé l'évolution et le durcissement des activités des services congolais en Belgique. Au terme de son enquête, le Comité juge, à l'inverse de la VSSE, que le service disposait de suffisamment d'informations concrètes et crédibles pour alerter ses partenaires et/ou les autorités administratives sur la base de l'article 19 L.R&S.
143. Du côté du SGRS, les dossiers *Counter-intelligence RDC* sont sur papier l'une des priorités du service. Dans ses documents stratégiques, le renseignement militaire prévoit un suivi proactif de cette matière. En pratique toutefois, l'enquête du Comité a démontré que les ressources de la Plateforme dédiée au continent africain étaient mobilisées pour d'autres menaces. Bien que tout autant compétent dans cette matière, le SGRS disposait d'une moins bonne position d'information que la VSSE dans ce dossier. Malgré la position privilégiée que revendique le service dans l'Afrique des Grands Lacs, peu d'informations pertinentes ont été récoltées. A la lecture du projet de rapport, le service pointe les moyens limités dont il dispose et la priorité qui est, en pratique, donnée aux activités de renseignement (*Intelligence*).<sup>46</sup> En parallèle, le SGRS confirme son analyse et maintient qu'il ne disposait pas de suffisamment d'informations concrètes et crédibles à propos des menaces visant Luwara. Le Comité regrette par ailleurs les problèmes répétés de circulation des informations au sein même du SGRS et insiste sur le fait qu'un service de renseignement doit, par définition, disposer d'un système efficace de gestion de l'information. Or, le dossier Luwara a une fois encore mis en lumière les difficultés liées à l'absence de banque de données centralisée.

---

<sup>46</sup> Le service estime qu'il « ne dispose pas des moyens lui permettant de réaliser ces missions de contre-ingérence proactive à l'étranger ».

# RECOMMANDATIONS

## **TOEC.2025.320/01 – Une directive du Conseil national de sécurité et un protocole d'accord réglant le suivi des activités des services de renseignement en Belgique**

En application de l'article 20 § 4 L.R&S, la VSSE et le SGRS doivent élaborer un protocole de coopération sur la manière dont ils assureront le suivi des activités des services de renseignement étrangers en Belgique, sur la base de la directive du Conseil national de sécurité (Plan stratégique national du renseignement). Si la VSSE et le SGRS estiment que cette directive est inapplicable, le Comité recommande que les deux services adressent au Conseil national de sécurité une proposition de directive dans laquelle ils suggèrent une répartition différente du suivi de la problématique visée.

## **TOEC.2025.320/02 – Développer urgemment une gestion professionnelle des informations au sein du SGRS**

Le Comité réitère la recommandation formulée à de multiples reprises par le passé concernant la gestion des informations au sein du SGRS et insiste sur le nécessaire développement urgent de banques de données connectées, avec une classification claire et générale des informations, des droits d'accès et un système de recherche performant.

## **TOEC.2025.320/03 – Directives du Conseil national de sécurité concernant l'art. 19 L.R&S**

Le Comité réitère avec insistance sa recommandation d'élaborer des directives en application de l'article 19 L.R&S, tant pour la communication d'informations à d'autres autorités qu'aux personnes ou instances menacées.