

Faculté de droit et de criminologie

Politique antiterroriste et lutte contre la radicalisation et l'extrémisme par l'Etat belge.

Un amalgame préoccupant au regard des droits fondamentaux

Mémoire réalisé dans le cadre de la clinique Rosa Parks

Nicolas Ruys

Promotrice : Mme Céline Romainville

Lectrice : Mme Alice Sinon, coordinatrice du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme

Année académique 2021-2022

Master en droit, finalité *Justice civile et pénale*

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Je tenais à remercier toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration et à la relecture de ce mémoire.

Tout d'abord, mes remerciements vont à Mme Romainville, ma promotrice, sans laquelle je n'aurais jamais eu l'opportunité de travailler sur le droit de l'antiterrorisme, un sujet qui m'intriguait beaucoup à l'origine et que j'ai adoré découvrir au fur et à mesure de mes recherches, tant les enjeux sociétaux qu'il pose en termes de droits humains sont gigantesques.

Mes remerciements vont aussi à Mme Sinon, coordinatrice du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme, qui a su, dès notre première rencontre, attiser ma curiosité et ma soif d'apprendre concernant les réglementations antiterroristes.

Ensuite, je tiens à remercier les deux membres de l'OCAM (qui, selon leur souhait, ont préféré être anonymisés dans le cadre de ce mémoire) pour leur accueil et leur disponibilité lors de l'entrevue du 27 juin 2022, qui s'est déroulée dans leurs locaux à Bruxelles.

De même, je souhaite remercier ma famille, en particulier mes parents et ma sœur, pour leur soutien indéfectible pendant mes études, leurs encouragements et également leur patience. Sans toi, Marie, je ne serais jamais arrivé où je suis dans mes études. Tu es et resteras toujours pour moi, où que tu ailles, un modèle à suivre.

Naturellement, je remercie aussi Nicolas, mon « Boezem » de toujours. Cela fait 12 ans que ton amitié illumine ma vie. Je souhaite de tout cœur que jamais elle ne cesse.

Dernière mais sûrement pas des moindres, je remercie enfin Sandrine. Merci pour l'affection constante que tu me témoignes, merci pour le soutien sans faille et pour ton enthousiasme dans tous les projets que j'entreprends. Merci aussi d'être ma confidente et d'être toujours là dans les moments de bonheur comme dans les difficiles. Merci tout simplement d'être la personne que tu es. Je souhaite du fond de mon cœur que notre route soit la plus belle et que jamais elle ne s'arrête.

AVANT-PROPOS

Ce mémoire présente comme spécificité de se rattacher à la Clinique *Rosa Parks* de droits humains de l'UCLouvain, qui a pour objet d'encourager les étudiants à collaborer étroitement avec diverses associations œuvrant en faveur des libertés fondamentales, et ce faisant, de s'impliquer dans un projet à forte utilité sociale. C'est dans ce cadre précis que s'inscrivent nos recherches, que nous réalisons en collaboration avec **le Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme** (ci-après Comité T) et sa coordinatrice, Mme Alice SINON.

Créé en 2005 par divers acteurs de la société civile (entre autres, associations, praticiens, professeurs, avocats et chercheurs), le Comité T a pour but d'observer et d'analyser les nouvelles mesures prises par les autorités belges en matière de lutte contre le terrorisme à l'aune de l'Etat de droit et des garanties fondamentales qu'il comporte. Il veille en effet à sensibiliser les autorités quant aux répercussions potentiellement délétères que la lutte antiterroriste exerce sur l'effectivité des droits humains dans notre société démocratique. Pour ce faire, il rédige chaque année un rapport détaillé dans lequel il formule ses suggestions en vue de promouvoir les droits humains dans le contexte des mesures antiterroristes¹.

¹ Pour plus d'informations sur le Comité T, et pour consulter ses rapports annuels, voy. son site internet: <https://comitet.be/>.

*« Ce qui est difficile à admettre, c'est que **le risque zéro en matière de lutte antiterroriste**, en matière de sécurité, **n'existera jamais**. Et c'est très difficile pour les responsables politiques² à porter comme message, ce n'est pas audible. »³*

(Chloé THOMAS, chercheuse associée au Centre de Recherche en Science Politique de l'Université Saint-Louis Bruxelles)

*« Autour de nous, nous entendons de plus en plus de **discours agressifs**. Nous voyons aussi une résurgence de régimes et de réflexes autoritaires, qui ne poursuivent que leur propre intérêt aux dépens des autres. À ces défis, répondons par une **foi inébranlable en la démocratie**. En favorisant la **cohésion** et **l'inclusion**. En n'attisant pas ce qui pourrait nous diviser. En osant cultiver la **nuance** et la **bienveillance**. »⁴*

(Roi PHILIPPE, discours du 20 juillet 2022 à l'occasion de la Fête nationale)

² Tous les noms relatifs à des fonctions ou à des personnes doivent être compris dans le cadre du présent texte dans leur sens épiciène.

³ Propos repris de LN24, *Comment l'exception est devenue la règle. De la surveillance ciblée à la surveillance généralisée*, reportage télévisé, publié le 22 mars 2021, disponible en ligne sur < <https://www.ln24.be/2021-03-22/comment-lexception-est-devenue-la-regle> >, consulté pour la dernière fois le 16 août 2022. Chloé THOMAS a défendu sa thèse de doctorat en décembre 2021 intitulée « Une menace possible et vraisemblable. Dire et faire la sécurité : l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace et la structuration du champ antiterroriste belge », avec pour promoteur le Professeur Denis Duez (accessible en ligne sur < <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/fr/object/boreal%3A253323/datastreams> >).

⁴ Discours du Roi à l'occasion de la Fête Nationale, le 21 juillet 2022, disponible en intégralité sur la chaîne YouTube de *The Belgian Monarchy* via le lien suivant < https://www.youtube.com/watch?v=wm_I6LF1xhM >, mis en ligne le 20 juillet 2022, consulté pour la dernière fois le 20 juillet 2022. Le maître mot de ce discours était la « cohésion » autant nationale qu'européenne, une cohésion nécessaire dans le contexte actuel de la guerre en Ukraine et de la pénible et lente sortie de la crise sanitaire.

INTRODUCTION

1. **Enjeux du droit du contre-terrorisme.** Ce n'est pas sans une certaine forme de **modestie** ni de **circonspection** que nous prenons la plume pour entamer le présent mémoire dédié à la politique antiterroriste, et plus précisément à une partie spécifique de cette politique, à savoir la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme.

Modestie d'une part – parce que le sujet se veut éminemment complexe et protéiforme : le phénomène terroriste ne se résume pas, en Belgique, en une simple infraction qu'il convient au titre du droit pénal de prévenir, poursuivre et sanctionner comme tout autre délit ou crime de droit commun. Loin s'en faut. Il s'agit au contraire d'un type de criminalité qui ne cesse de retenir depuis le début des années 2000 toute l'attention du monde politique, lequel a légiféré massivement pour armer notre ordre juridique contre la menace terroriste. Ce processus d'armement normatif s'est même accentué - comme nous le verrons plus tard - à l'occasion de la multiplication des attentats terroristes meurtriers que la France et la Belgique ont subis de plein fouet durant les années 2014 à 2016. Pour apporter une réponse forte au danger terroriste, le législateur n'a pas hésité tantôt à mobiliser un **maximum d'acteurs préexistants** en vue d'accroître leurs compétences (*cf. e. g.* la Sûreté de l'Etat [SE]⁵, les services de Police, le Ministère Public, ou le bourgmestre), tantôt à **créer de nouvelles institutions** visant à lutter contre le terrorisme en général (*cf. e. g.* l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace [OCAM] ou le Conseil National de Sécurité [CNS]). Ces acteurs ne se rattachent pas seulement aux domaines judiciaire et pénitentiaire, mais ont également trait aux mondes de la sécurité et du renseignement, aux exigences liées au maintien de l'ordre public dévolu à la police administrative ainsi qu'à l'univers de la socio-prévention et de la réinsertion sociale chargé notamment du suivi de personnes condamnées pour terrorisme ou encore du désengagement radical de personnes dites radicalisées (*cf. e. g.* le rôle-clé du Centre d'Aide et de Prise en charge de toute personne concernée par les Extrémismes et Radicalismes Violents [CAPREV] en Fédération Wallonie-Bruxelles). En outre, il s'agit d'une **mobilisation nationale**, voire même **internationale** : de l'autorité fédérale aux autorités communales en passant par les Régions et les Communautés, sans oublier l'influence croissante des institutions de l'Union européenne (UE), et, dans une certaine mesure, celles du Conseil de l'Europe et de l'Organisation des Nations Unies (ONU), tous les niveaux de pouvoir sont mis sur le pied de guerre pour affronter un ennemi commun considéré comme le « mal absolu » : le terrorisme.

Il en résulte que vouloir appréhender la politique antiterroriste d'un point de vue juridique requiert de jongler entre plusieurs branches du droit (droit pénal, procédure pénale, droit de

⁵ Pour toutes les abréviations utilisées dans ce travail, voy. la liste annexée au terme du présent mémoire.

l'exécution des peines, droit constitutionnel, droit administratif, droit des étrangers, pour ne citer qu'eux), et de manipuler un grand nombre d'actes normatifs à la valeur juridique fluctuante tout en n'oubliant pas d'articuler au besoin l'ordre juridique belge à plusieurs normes issues de l'ordre juridique international, qui vont remodeler à leur image certains pans de la lutte contre le terrorisme (*cf. e. g.* les résolutions contraignantes du Conseil de Sécurité de l'ONU [CSONU] ou encore les différentes directives européennes en la matière). A la vue de la complexité du droit relatif au contre-terrorisme, il nous semble important dans le cadre du présent travail de faire preuve de modestie et d'insister sur le fait qu'il est par conséquent difficile d'être exhaustif dans le traitement du sujet dans le cadre d'un seul mémoire.

Circonspection d'autre part – parce que le terrorisme est un sujet très grave. Un sujet qui, en raison de sa gravité, mérite que les Etats et organisations internationales y consacrent toute leur attention. Le terrorisme est en effet au centre des préoccupations du droit international⁶ que ce dernier considère comme l'un des pires fléaux de l'Humanité, responsable à travers le monde entier d'un grand nombre d'actes criminels ayant coûté la vie à quantité de victimes, endeuillé et traumatisé tant de familles⁷. Les phénomènes terroristes sont des actes criminels graves injustifiables qui représentent une menace pour la paix et la sécurité internationales, mais également pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat ainsi que la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel. Pour le dire autrement, le terrorisme est la « négarion des libertés et droits fondamentaux »⁸, un phénomène brutal dont le carburant, tout comme la « marque de fabrique »,

⁶ Voy. p. ex. au niveau de l'ONU à quel point le contre-terrorisme occupe une place centrale auprès du Conseil de Sécurité [CSONU] et de l'Assemblée Générale [AGONU] : Résolution 2610 du Conseil de sécurité du 17 décembre 2021, p. 1 ; Résolution 2354 du Conseil de sécurité du 24 mai 2017, p. 1 ; Résolution 2341 du Conseil de sécurité du 13 février 2017, p.1 ; Résolution 2178 du Conseil de sécurité du 24 septembre 2014, p. 1 ; Résolution 1989 du Conseil de sécurité du 17 juin 2011, p. 1 ; Résolution 1624 du Conseil de sécurité du 14 septembre 2005, p. 1 ; Résolution 1269 du Conseil de sécurité du 19 octobre 1999, p. 2, n°1. Cons. aussi pour ce qui est de l'AG : Résolution 60/288 de l'Assemblée générale du 8 septembre 2006 (*Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*), p. 1 ; Résolution 60/158 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2005 (*Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*), p. 2.

⁷ A notre sens, **aucun attentat terroriste n'est moins grave qu'un autre** sous prétexte qu'il a engendré moins de victimes. **Toute vie humaine est précieuse et est à préserver** (*cf.* art. 2 Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH]). D'autant que le terrorisme ne fait pas qu'ôter la vie à des innocents ; il peut également causer de graves blessures physiques ainsi que des traumatismes profonds, plus ou moins irréversibles. Nous n'aborderons pas dans le présent travail la législation et la politique relatives aux droits, au soutien et à l'accompagnement **des victimes d'actes terroristes**. A ce propos, nous renvoyons notamment en ce qui concerne les normes internationales instituant des droits à la restitution, l'indemnisation, la réadaptation et la satisfaction en faveur des victimes du terrorisme : « Résolution 40/34 de l'Assemblée générale du 29 novembre 1985 (*Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir*) ; Résolution n°60/147 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2005 (*Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire*) ; CONSEIL DE L'EUROPE, *Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes*, révisées par le Comité des Ministres au 19 mai 2017 ; Directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L.88/6, du 31 mars 2017, art. 24 à 26. Voy. aussi le document suivant du Conseil de l'Europe < <https://edoc.coe.int/fr/terrorisme/7543-protection-des-victimes-d-actes-terroristes.html> >.

⁸ COMITÉ T, *Rapport 2021. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2021 p. 12. Souligné par nous.

sont avant tout la haine et la violence envers autrui. « *Vouloir imposer une vue politique ou religieuse par des violences graves à l'égard de victimes innocentes, c'est dénier les fondements même de tout Etat de droit. Combattre le terrorisme, c'est donc également protéger autant qu'affirmer nos libertés fondamentales.* »⁹

Il en découle qu'il est donc tout à fait légitime pour les Etats de droit démocratiques de lutter contre le terrorisme ; il s'agit même - au regard du droit international des droits humains¹⁰ - d'une obligation positive dans le chef des autorités publiques de défendre la société contre le phénomène terroriste¹¹ : il est assurément impossible pour les citoyens de jouir pleinement de leurs droits et libertés sans que l'Etat ne garantisse la paix et leur sécurité. Sans ordre public, sans sécurité nationale, il ne peut y avoir de libertés¹². Et, sur ce point, nous souhaitons être clair : nous ne remettons en aucun cas en question **la légitimité de la lutte antiterroriste** menée par l'Etat. De même, il est tout à fait admissible que devant l'ampleur de la menace, les Etats fassent preuve d'une **grande fermeté**¹³ dans les mesures qu'ils prennent en vue de lutter contre le terrorisme, quitte à ce qu'ils restreignent toute une série de droits fondamentaux¹⁴. Les juridictions suprêmes protectrices des droits humains comme la Cour européenne des droits de l'homme ne le nient guère, que du contraire¹⁵.

2. **Nécessité absolue de la préservation des droits humains.** Toutefois, et contrairement à ce que dit l'adage bien connu, « la fin ne justifie pas toujours les moyens ». En effet, il est primordial que, dans un Etat de droit démocratique digne de ce nom, l'Etat continue de se conformer aux droits humains et aux libertés fondamentales de ses citoyens, et ce, même lorsqu'il prend des mesures en vue de contrer une menace aussi dangereuse et liberticide que le terrorisme. En d'autres termes, la lutte contre le terrorisme ne peut autoriser les autorités à outrepasser les principes directeurs de l'Etat de droit. Comme l'affirme à ce propos le CSONU, « *les mesures antiterroristes efficaces et le respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'état de droit sont complémentaires et se renforcent mutuellement, et (...) tous sont des éléments essentiels au succès*

⁹ Ibid. Souligné par nous.

¹⁰ L'expression « droits humains » sera constamment préférée à « droits de l'homme » en raison de son usage plus inclusif.

¹¹ Voy. p. ex. Cour eur. D. H., *Tagayeva contre Russie*, 13 avril 2017.

¹² De fait, « [i]l n'est pas de liberté sans ordre, ni plus d'ordre sans liberté » : P. ABRAVANEL, *La protection de l'ordre public dans l'Etat régi par le droit*, Bâle, Helbing et Lichtenhän, 1980, p. 145.

¹³ Cette fermeté se ressent d'ailleurs dans la législation en ce que le terrorisme est généralement réprimé beaucoup plus sévèrement que la plupart des autres infractions (cf. p. ex. Directive 2017/541 précitée, art. 15). Il constitue une circonstance aggravante à des crimes de droit commun et va justifier le recours à des méthodes particulières de recherche plus intrusives et attentatoires (voy. C. THOMAS, *L'organisation fédérale de la lutte antiterroriste en Belgique*, dans CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n° 2463-2464, 2020, p. 7).

¹⁴ Voire que les Etats dérogent carrément aux droits et libertés, dans le respect toutefois du prescrit de l'art. 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) relatif aux dérogations en cas d'urgence.

¹⁵ P. ex. : Cour eur. D. H., *Trabelsi c. Belgique*, 4 septembre 2014, § 117 ; *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, 17 janvier 2012, § 183.

de la lutte contre le terrorisme, notant qu'il importe de respecter l'[E]tat de droit pour prévenir et combattre efficacement le terrorisme et notant également que le fait de se soustraire à ces obligations internationales particulières [c'est-à-dire le respect du droit international des droits humains, le droit international humanitaire et le droit international des réfugiés par les Etats] comme à d'autres, dont celles résultant de la Charte des Nations Unies, est un des facteurs contribuant à une radicalisation accrue et favorise le sentiment d'impunité »¹⁶.

Les droits humains ne sont donc pas des corollaires de l'impunité, mais créent « *un cadre propice à une réaction adéquate, juste et efficace* » des phénomènes du terrorisme et de la radicalisation. Ils vont même jusqu'à renforcer la légitimité des actions politiques étant donné qu'ils exigent d'être « *pointu dans les terminologies et définitions utilisées, et [qu'ils] veillent à ce qu'une mise en balance de tous les intérêts en présence soient correctement réalisée. Ils sont le prisme au travers duquel la lutte contre le terrorisme doit s'inscrire car ils permettent de garder le contrôle sur ce qui est acceptable pour une société démocratique et basée sur l'état de droit.* »¹⁷ On remarquera d'ailleurs que la plupart des actes normatifs relatifs à la lutte contre le terrorisme comportent une clause de sauvegarde des droits fondamentaux¹⁸.

3. **Problématisation.** Alors que l'on commence doucement et lentement à sortir d'une crise sanitaire sans précédent, la crise terroriste, quant à elle, est toujours aussi présente et nous continuons à vivre à l'heure actuelle sous l'empire de tout un arsenal législatif antiterroriste mis en place au fur et à mesure de ce XXI^e siècle. De plus, de nouvelles mesures émergent en permanence, visant à accroître encore et encore les moyens ainsi que les pouvoirs des parquets, des services de police et des services de renseignement au détriment de nos droits et libertés¹⁹. D'après nous, la raison qui expliquerait une telle extension du domaine d'application des législations antiterroristes

¹⁶ Cf. Résolution 2178 du Conseil de sécurité du 24 septembre 2014, p. 1-2. Souligné par nous. Voy. aussi Résolution 2610 du Conseil de sécurité du 17 décembre 2021, p. 2 ; Résolution 2368 du Conseil de sécurité du 20 juillet 2017, p. 2 ; Résolution 1624 du Conseil de sécurité du 14 septembre 2005, p. 1. Voy. également les résolutions suivantes de l'AGONU : Résolution 76/121 de l'Assemblée générale du 9 décembre 2021 (Mesures visant à éliminer le terrorisme international), p. 2 ; Résolution 74/147 de l'Assemblée générale du 18 décembre 2019 (Terrorisme et droits de l'homme), p. 2 – 3 ; Résolution 72/180 de l'Assemblée générale du 19 décembre 2017 (Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste), p. 3.

¹⁷ COMITÉ T, *Rapport 2019. Le respect des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : Un chantier en cours*, p. 11. Souligné par nous.

¹⁸ Cf. en droit belge, C. Pén., art. 139 § 2 et 141ter ; cf. en droit européen, Directive 2017/541 précitée, art. 23 ; Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196), adoptée à Varsovie le 16 mai 2005, entrée en vigueur en Belgique le 1^{er} juin 2007, art. 12 ; Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217) signée à Riga le 22 mai 2015 et entrée en vigueur en Belgique le 1^{er} juillet 2017, art. 8. Il est également renvoyé aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe *sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme*, adoptées par le Comité des ministres lors de sa 804^e réunion du 11 juillet 2002, Strasbourg, disponible en ligne sur < https://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2002/H_2002_4F.pdf >.

¹⁹ On peut à cet égard citer la toute nouvelle loi « data retention » visant à instaurer une obligation de conservation des métadonnées de communication électronique : Loi du 20 juillet 2022 relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités, *M.B.*, 8 août 2022, p. 61 505 (voy. *infra*, n°49-50).

réside dans un changement de paradigme opéré par le législateur : après la lutte contre le terrorisme au sens strict, les autorités s'intéressent de plus en plus à la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme.

Mais comment en est-on arrivé là ? Il faut comprendre que la lutte contre le terrorisme se veut en effet de plus en plus préventive, dans la mesure où les autorités mettent désormais tout en œuvre pour **empêcher le passage à l'acte terroriste au sens strict** (à entendre dans le sens d'attentat terroriste). Dans le cadre de cette approche anticipative de la politique antiterroriste, on constate que les autorités cherchent à détecter en priorité les racines du terrorisme afin de s'y attaquer selon la manière qu'elles jugent la plus adéquate. C'est ainsi qu'ont été identifiés **comme causes principales du terrorisme la radicalisation et l'extrémisme** (violent ou non). Dès lors, dans ce contexte de lutte contre le processus de radicalisation et l'extrémisme, une série de mesures à caractère administratif ont été élaborées par les pouvoirs publics, de nouveaux acteurs voient le jour, de nouveaux outils juridiques se développent ainsi que de nouvelles procédures de contrôle de comportement des individus. Or, un tel glissement opéré par les autorités de la lutte contre le terrorisme vers la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme n'est pas sans se heurter aux libertés fondamentales et sans susciter une série de questions au regard de l'Etat de droit. En effet, une grande part de ces mesures peuvent potentiellement concerner des personnes qui – bien que jugées « en voie de radicalisation » ou « extrémistes » par les autorités compétentes - n'ont commis aucune infraction terroriste en tant que telle. Et pourtant ces personnes, considérées en un sens comme des « terroristes en puissance, en devenir » par l'Etat, vont subir une série d'ingérences plus ou moins sévères dans leurs droits fondamentaux au nom de la lutte contre le terrorisme : les droits humains les plus souvent impactés sont le droit au respect de la vie privée, la liberté d'expression, la liberté de religion, la liberté de réunion ou encore le droit à un recours effectif. C'est sur ce point que nous estimons que l'Etat belge réalise un « amalgame » entre terrorisme d'une part et radicalisation/extrémisme d'autre part, ce qui n'est pas sans provoquer de nouvelles atteintes aux droits et libertés. La problématique du présent mémoire est dès lors de s'interroger sur les origines de ce glissement de la lutte contre le terrorisme vers la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme, d'identifier les mesures qui sont symptomatiques de ce glissement et d'examiner les répercussions qu'elles entraînent potentiellement au regard des droits humains des personnes y impactées. En effet, il nous a paru pertinent d'essayer de systématiser la politique belge de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme, étant donné la complexité et l'absence d'uniformité, d'homogénéité et de cohérence de cette politique. D'autant qu'il apparaît dans la pratique que ces mesures sont surtout examinées individuellement sans qu'elles soient envisagées dans la globalité du problème.

4. Pour ce faire, on s'appliquera à dresser un panorama de la politique belge de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme qui soit le plus exhaustif possible. Il sera d'abord question de comprendre comment et dans quel contexte le législateur a décidé de modifier la finalité du droit du contre-terrorisme : visant essentiellement la répression des actes terroristes à la base (Chapitre I), le contre-terrorisme va progressivement s'articuler autour de la prévention des faits, pratiques et méthodes jugés terroristes (Chapitre II). C'est dans cette perspective qu'est né et que s'est développé un ensemble de normes juridiques qui ont pour objectif explicite ou implicite de lutter contre la radicalisation et/ou l'extrémisme. Nous tenterons dès lors de systématiser ces normes (Chapitre III), d'une part en distinguant celles prises par l'Autorité fédérale et celles prises par les entités fédérées et, d'autre part, en distinguant les différents types de mesures fédérales de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme en fonction de leur finalité. On se focalisera précisément sur les mesures fédérales en ce que ce sont elles qui sont le plus attentatoires aux droits humains des personnes concernées. Sur base de cette systématisation, il sera proposé de déterminer les différentes caractéristiques principales de la politique belge de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme en mettant particulièrement en avant le caractère éminemment vague des notions de radicalisation et d'extrémisme (Chapitre IV).

5. Au niveau des sources qui sont à notre disposition, il convient de prendre en compte tout d'abord **les différentes normes de droit international** qui lient la Belgique, ensuite **toute la législation belge**, tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées, ainsi que les travaux parlementaires. Mais la législation n'est pas suffisante pour comprendre les objectifs de la politique antiterroriste : il faut également se munir de **toutes les notes-cadres, notes stratégiques, plans d'actions** et autres documents émanant des autorités administratives en ce que ces textes constituent bien souvent la matrice des différentes mesures normatives prises par l'Etat²⁰. Il est également intéressant de consulter **les quatre différents rapports de la Commission d'enquête parlementaire** « *chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste* »²¹. En outre, nous viendront en aide la jurisprudence de la section de législation du

²⁰ A noter que si, à première vue, les autorités font montre d'une grande générosité documentaire au vue du nombre de documents accessibles au public, il existe aussi quantité de textes internes à l'administration dont la diffusion est restreinte : tel est le cas p. ex. de certaines circulaires ministérielles ou encore des Instructions spécialisées de la Direction générale des Etablissements pénitentiaires (DG EPI). Pourtant, ces Instructions sont essentielles pour comprendre correctement l'action de l'administration pénitentiaire en matière de lutte contre la radicalisation dans les prisons.

²¹ Proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste, *développements, Doc.*, Ch., 2015-2016, n°54-1752/1.

Conseil d'Etat²² (CE), les arrêts de la Cour constitutionnelle quant à la compatibilité de la législation antiterroriste vis-à-vis des droits humains consacrés dans la Constitution et autres textes de droit international, les arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) quand elle interprète des normes de droit européen propres à la lutte antiterroriste, et enfin la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de droits humains. De plus, outre la **doctrine**, il sera intéressant de prendre en considération **les rapports de différentes ONG ou ASBL protectrices des droits et libertés** : on pense évidemment à la Ligue des droits humains (LDH), mais aussi au Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), dont les rapports annuels constitueront une importante source d'informations. Enfin, on aura également recours aux **rapports issus d'organes ou de comités internationaux défenseurs des droits humains**. On songe plus singulièrement au rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ni Aoláin, lors de sa visite en Belgique, durant le mois de mai 2018²³, ainsi qu'à celui du Comité contre la torture des Nations Unies (CAT) dans son rapport sur la situation belge en 2021²⁴. *Last but not least*, les avis et les rapports du tout nouvel Institut Fédéral des droits humains (IFDH) créé en 2019²⁵ apporteront aussi leurs éclairages. Dans le cadre de l'élaboration de ce mémoire, il convient également de spécifier que ce dernier se base également sur un entretien, réalisé le 27 juin 2022 avec deux membres de l'OCAM. Durant celui-ci, ils ont clarifié leur nouvelle Note Stratégique Extrémisme et Terrorisme mais ont aussi exposé leur perception de l'évolution de la politique antiterroriste en Belgique et de la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme. Le compte-rendu dudit entretien est à retrouver dans la deuxième annexe du présent mémoire²⁶.

²² Bien qu'on puisse d'emblée regretter que la plupart des avis du Conseil d'Etat sur les lois fédérales afférentes à la politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme soient peu développés et se limitent à l'examen du fondement juridique de l'acte normatif en projet, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'art. 84, § 3 des Lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, *M.B.*, 21 mars 1973. Cette situation regrettable découle de cette « manie » qu'a le gouvernement fédéral ces dernières années de réclamer l'obtention rapide dudit avis dans un bref délai de 30 jours (*cf.* art. 84 § 1^{er}, 2^o desdites Lois coordonnées).

²³ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste. Visite en Belgique*, 8 mai 2019, A/HRC/40/52/Add.5, disponible en ligne sur < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/134/56/PDF/G1913456.pdf?OpenElement> >.

²⁴ COMITÉ CONTRE LA TORTURE DES NATIONS UNIES, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique*, 25 août 2021, CAT/C/BEL/CO/4, disponible en ligne sur < <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=27352&LangID=F> >.

²⁵ Loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *M.B.*, 21 juin 2019, p. 63 964. Cons. le site internet de l'Institut : < <https://institutfederaaldroitshumains.be/fr> >.

²⁶ Annexe n°2 au mémoire : Compte-rendu, Entretien du 27 juin 2022 avec des membres du département *Countering Violent Extremism* (CVE) de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace.

CHAPITRE I. RÉTROSPECTIVE. UNE POLITIQUE ANTITERRORISTE BASÉE AB INITIO SUR LA RÉPRESSION

6. Le présent chapitre retrace très brièvement les origines de la politique antiterroriste en Belgique : elle est en premier lieu fortement influencée par une série de conventions internationales réprimant certains actes terroristes précis (Section 1). Ensuite, au début du XXI^e s., on verra l'apparition de la notion « d'infraction terroriste » en droit belge (Section 2).

SECTION 1. Le droit belge antiterroriste au XX^e siècle ou un florilège de conventions internationales « répressives »

7. Deux éléments permettent de décrire la politique belge antiterroriste jusqu'en 2003. Elle se caractérise, d'abord, par une participation à plusieurs traités portant sur le terrorisme et, ensuite, par l'absence d'incrimination ou de pénalisation spécifique en matière de terrorisme en droit interne.

8. **Florilège de conventions onusiennes.** Comme rappelé dans les travaux parlementaires de la deuxième loi pénale belge relative à l'incrimination du terrorisme²⁷, l'infraction terroriste, avant d'acquérir une définition légale autonome (*cf.* C. pén., art. 137), se définissait par tous les actes qui entraient dans le champ d'application matériel d'un florilège de conventions sectorielles des Nations Unies. Toutes ces conventions avaient un point commun : tendre à la répression d'actes illicites²⁸. Elles ont toutes été ratifiées par la Belgique qui en a transposé les incriminations en droit interne, faisant partie désormais du Code pénal belge.

9. **Absence de disposition spécifique en droit interne.** A l'exception des infractions issues des traités susmentionnés, il n'existait pas en Belgique jusqu'à la loi du 19 décembre 2003 de dispositions pénales spécifiques, ni de législation appropriée incriminant les faits de nature terroriste en général^{29,30}. Parallèlement, il n'existait pas encore, à proprement parler, de politique de lutte

²⁷ Projet de loi modifiant le livre II, titre Ier ter, du Code pénal., *exposé des motifs*, Doc., Ch., 2012-2013, n° 53-2502/1, p. 6. C'est d'ailleurs de cette manière que la Convention précitée du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme définit l'infraction terroriste (voy. son art. 1).

²⁸ Chronologiquement, on peut citer la Convention pour la répression de **la capture illicite d'aéronefs**, signée à La Haye le 16 décembre 1970 ; la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre **la sécurité de l'aviation civile**, signée à Montréal le 23 septembre 1973 ; la Convention sur la prévention et **la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale**, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York le 14 décembre 1973 ; la Convention contre **la prise d'otages**, adoptée à New York le 17 décembre 1979 ; la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 3 mars 1980 ; le Protocole pour la répression **des actes illicites de violence dans les aéroports** servant à l'aviation civile internationale, conclu à Montréal le 24 février 1988 ; la Convention pour la **répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime**, conclue à Rome le 10 mars 1988 ; le Protocole pour la **répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental**, conclu à Rome le 10 mars 1988 ; la Convention internationale pour la répression des **attentats terroristes à l'explosif**, adoptée à New York le 15 décembre 1997 ; et la Convention internationale pour la **répression des actes de terrorisme nucléaire**, adoptée à New York le 14 septembre 2005.

²⁹ Projet de loi relatif aux infractions terroristes, *exposé des motifs*, Doc., Ch., 2002-2003, n°51-258/1, p. 7.

³⁰ Cela ne signifie pas pour autant que l'Etat belge n'a jamais été confronté à des faits de terrorisme sur son territoire : il suffit de songer aux Tueries du Brabant et aux actions menées par les Cellules Communistes Combattantes durant les années 80.

contre la radicalisation et l'extrémisme. A l'exception du fait qu'à l'adoption de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité³¹, le législateur avait déjà identifié le « terrorisme » et l'« extrémisme » comme type d'activité qui menace ou pourrait menacer les intérêts fondamentaux du Royaume, fondant de ce fait la compétence de la Sûreté de l'Etat (SE) dans sa mission de recherche, d'analyse et de traitement du renseignement relatif à de pareilles activités. Autrement dit, la SE pouvait dès 1998 rassembler des renseignements liés à des activités qui avaient un rapport avec le terrorisme ou l'extrémisme. Il n'était toutefois pas encore question de radicalisation à ce stade.

SECTION 2. De l'apparition d'une politique belge de contre-terrorisme à l'aube du XXI^e siècle

10. Il s'agit dans la présente section d'exposer comment et dans quel contexte est apparue en 2003 la notion d'infraction terroriste dans notre législation pénale, une notion qui, au demeurant, a été farouchement critiquée par les défenseurs des droits humains (§ 2). Il conviendra, en préambule, de relever quelques éléments à propos du contexte international, lequel a fortement influencé l'adoption du Titre Ierter du livre II du Code pénal belge relatif aux infractions terroristes (§ 1).

§1. Le terrorisme au cœur de l'attention du droit international à la suite des attentats du 11/09/2001

11. **L'impact des résolutions du CSONU.** Les attentats perpétrés le 11 septembre 2001 contre le World Trade Center à New York et le Pentagone à Washington ont généré un mouvement d'accélération du processus international lié à la question terroriste. On peut relever à cet égard les Résolutions n°1368 et 1373 du CSONU, toutes deux juridiquement contraignantes attendu qu'elles tombent sous l'empire du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le Conseil de Sécurité exige notamment des Etats que soit érigé en infraction grave le terrorisme dans la législation nationale en vue de traduire en justice toute personne perpétrant, finançant, organisant ou veillant à la préparation d'actes terroristes ; les Etats doivent également prévenir et réprimer le financement³² des actes terroristes³³. Ces résolutions et celles qui suivront révèlent, à notre sens, deux points importants :

Toutefois, ces actes criminels ne pouvaient à l'époque être qualifiés juridiquement d'infractions terroristes et il en résultait qu'ils devaient être poursuivis et réprimés sur base des infractions du droit pénal commun alors applicable, conformément au principe de légalité des incriminations et des peines (voy. E. DELHAISE, *Infractions terroristes*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 26).

³¹ M.B., 18 décembre 1998, p. 40 312. Cf. art. 7, 1° et 8, 1°, b) et c) de ladite Loi.

³² On remarquera que cette problématique fait l'objet d'une Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies à New York le 9 décembre 1999. Cette convention a été ratifiée par la Belgique le 17 mai 2004 et est entrée en vigueur le 15 juin 2004. Voy. aussi Résolution 2462 du Conseil de sécurité du 28 mars 2019, telle que rappelée par la Résolution 2610 du Conseil de sécurité du 17 décembre 2021, p. 11, n°19.

³³ Résolution 1373 du Conseil de sécurité du 28 septembre 2001, p. 2.

primo, la lutte contre le terrorisme à l'échelle internationale s'est intensifiée en raison de l'avènement du **terrorisme islamiste**, porté par des organisations criminelles comme Al Qaida ou plus tard l'Etat Islamique (EI). *Secundo*, il y a un appel clair et constant au renforcement des dispositifs législatifs, entre autres, d'ordre pénal des Etats de la communauté internationale³⁴.

12. **La décision-cadre du 13 juin 2002 de l'UE, mère du Titre Ierter du livre II du Code pénal.** A la suite des attentats du 11 septembre 2001, le Conseil européen du 21 septembre avait déclaré que la lutte contre le terrorisme devait être considérée « plus que jamais comme un objectif prioritaire de l'Union européenne »³⁵. C'est dans ce contexte qu'une décision-cadre du 13 juin 2002³⁶ fut adoptée. Celle-ci avait pour but de rapprocher les législations pénales des Etats Membres en vue d'élaborer un cadre juridique commun à tous les Etats. Elle est en un sens le point de départ de la politique antiterroriste de l'UE dans le respect des droits fondamentaux et de l'Etat de droit. Cette décision-cadre est fondamentale car elle proposait une définition harmonisée de l'infraction terroriste au sens strict (art. 1, § 1) et des infractions relatives à un groupe terroriste (art. 2). L'art. 11, § 1 de ladite décision-cadre exigeait que les Etats Membres adaptent leur législation au plus tard le 31 décembre 2002 pour se conformer à ses dispositions, ce que fera la Belgique, en retard, par l'adoption de la loi du 19 décembre 2003.

§ 2. De l'émergence du Titre Ierter du Livre II du Code pénal : une définition du terrorisme importée de l'UE

13. **Transposition de la décision-cadre en droit belge.** La loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes³⁷ a modifié le Code pénal belge pour y insérer dans son livre II portant sur les « Infractions et (...) leur répression en particulier » le Titre Ierter intitulé « Des infractions terroristes ». L'objectif de cette loi était clairement de répondre aux obligations internationales de la Belgique découlant du droit européen en matière de lutte contre le terrorisme. Mais c'est là que le bât blesse : le législateur s'est borné à reproduire servilement les termes précis de la décision-cadre du 13 juin 2002, y compris en ce qui concerne la définition de l'infraction terroriste. Or, les décisions-cadres (instruments de droit européen qui n'existent dorénavant plus) n'imposaient aucune transposition littérale en droit interne. Selon le Comité T, il aurait été souhaitable d'avoir des débats parlementaires plus approfondis qui auraient pu amener à introduire une définition

³⁴ Il en va de la nécessité d'une démarche globale et suivie fondée sur la participation et collaboration actives des Etats et des organisations internationales « **pour contrer, affaiblir, isoler et neutraliser la menace terroriste** » : cf. Résolution 2610 du Conseil de sécurité du 17 décembre 2021, p. 2 ; Résolution 2370 du Conseil de sécurité du 2 août 2017, p. 2.

³⁵ Cf. Projet de loi relatif aux infractions terroristes, *exposé des motifs*, Doc., Ch., 2002-2003, n°51-258/1, p. 5.

³⁶ Décision-cadre n° 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme. Elle a été adoptée sur base des anciens art. 29, 31, e) et 34, § 2, b) de l'ancien Traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne.

³⁷ M.B., 29 décembre 2003, p. 61 689.

différente du terrorisme visant à éviter toute application extensive des incriminations terroristes³⁸.

14. Contenu du Titre Ierter du livre II du Code pénal et définition de l'infraction terroriste. Le Titre Ierter à l'origine comprend notamment la définition de l'infraction terroriste (C. pén., art. 137), la détermination des peines applicables (C. pén., art. 138), la définition du groupe terroriste (C. pén., art. 139), l'incrimination du dirigeant d'un groupe terroriste et l'incrimination de la participation et de l'aide financière à une activité d'un groupe terroriste (C. pén., art. 139).

La définition de l'infraction terroriste est précisée par trois paragraphes de l'art. 137 du Code pénal : les paragraphes 2 et 3 - formant l'élément matériel de l'infraction - sont composés d'une liste d'actes qui, s'ils sont posés aux conditions prévues au paragraphe 1^{er}, constitueront des infractions terroristes. D'un côté, le paragraphe 2 reprend une série d'infractions de droit commun aggravées en raison de l'intention et du contexte terroristes (parmi lesquelles l'homicide volontaire, la prise d'otages, l'enlèvement, ...) ; de l'autre côté, le paragraphe 3 liste des actes matériels qui sont terroristes par essence. Enfin, c'est au paragraphe 1^{er}, que l'on retrouve, d'une part, l'élément moral de l'infraction (c'est-à-dire l'intention terroriste) et, d'autre part, l'élément dit contextuel de l'infraction. Ce paragraphe-clé dispose en effet ce qui suit : « *Constitue une infraction terroriste, l'infraction prévue aux §§ 2 et 3 qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale* [élément contextuel] *et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale* [élément moral]. »

15. Critiques de la définition de l'infraction terroriste. Les éléments contextuel et moral de l'infraction terroriste ont été farouchement critiqués par la doctrine³⁹ et par le Comité T. Ce dernier estime que le caractère flou et trop imprécis des termes du paragraphe 1^{er} de l'art. 137 porte atteinte aux exigences de précision, de clarté et de prévisibilité propres au principe de légalité des

³⁸ COMITÉ T, *Rapport 2008*, p. 28. Un sénateur se plaignait à cet égard lors des débats en commission de la carence démocratique résultant de la réduction de la marge de manœuvre du Parlement quand il s'agit de transposer des normes issues du droit international. En effet, il soulevait « *le problème que pose le fait que des ministres, donc le pouvoir exécutif, décident en détail d'un texte de loi, en ne laissant guère aux Chambres la possibilité de l'amender, parce que la décision est prise au niveau européen. Les parlements nationaux doivent être associés davantage à la préparation de pareilles décisions. Le Parlement a un rôle essentiel à jouer lorsqu'il s'agit de se prononcer sur des dispositions privatives de liberté et réprimant des infractions graves.* » (Projet de loi relatif aux infractions terroristes, rapport fait au nom de la Commission Justice, Doc., Sén., 2003-2004, n°3-332/3, p. 7, souligné par nous).

³⁹ Voy. p. ex. L. HENNEBEL et G. LEWKOWICZ, « Le problème de la définition du terrorisme », dans L. HENNEBEL et D. VANDERMEERSCH (éd.), *Juger le terrorisme dans l'Etat de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 17-59 ; M. L. CESONI, « Chronique de criminologie. Terrorisme et involutions démocratiques », *Rev. dr. pén.*, 2002/2, p. 141-153.

incriminations et des peines⁴⁰, en ce que ces termes ne permettent pas au citoyen de déterminer correctement si son comportement est punissable aux yeux de la loi ou pas⁴¹. Ce flou se dégageait notamment de la confusion qu'il pourrait y avoir entre la contrainte « indue » telle que réprimée par le Code et la contrainte « légitime », à laquelle ont, par exemple, recourus les syndicats via des actions de contestation sociale légitimes en réaction à des mesures d'austérité sociale⁴². Une telle confusion pourrait donc nuire aux libertés d'expression et d'association.

Pour ces raisons, la LDH a introduit un recours en annulation de l'art. 137 auprès de la Cour constitutionnelle. Dans son arrêt du 13 juillet 2005⁴³, cette dernière a rejeté le recours arguant qu'il n'y avait aucune violation du principe de légalité en l'espèce, mais reconnaissait que l'élément intentionnel de l'infraction conférait au juge un large pouvoir d'appréciation. Cette concession de la Cour a été confirmée par les craintes de l'ancien Président de la Ligue Alexis DESWAEEF, qui remarquait qu'un peu moins de 10 ans après l'adoption de la loi : « *force est de constater que les interprétations des juges sont fort divergentes quant à la portée de cette loi et des comportements qu'elle incrimine, cela en totale contradiction avec le principe de légalité des infractions pénales.* »⁴⁴. Malgré cet arrêt, le Comité T continue à juger – à bon droit selon nous – que l'art. 137 n'est pas respectueux du principe de légalité en matière pénale, notamment parce que les termes étendus du paragraphe 1^{er} violent l'interdiction du recours à l'interprétation par analogie en droit pénal⁴⁵.

⁴⁰ Le principe *nullum crimen et nulla poena sine lege* est consacré par l'art. 12, al. 2, de la Constitution, l'art. 7 de la CEDH et l'art. 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

⁴¹ Voy. COMITÉ T, *Rapport 2007*, p. 10-12.

⁴² A. WEYEMBERGH, *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 167 ; M.-A. BEERNAERT, « La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme », *Revue internationale de droit pénal*, 2006/1 (Vol.77), p. 284 ; F. DUBUISSON, « La définition du « terrorisme » : débats, enjeux et fonctions dans le discours juridique », *Confluences Méditerranée*, 2017/3 (N° 102), p. 33-34.

⁴³ C.C., 13 juillet 2015, n°125/2005 (notamment B.4, B.6.2, B.7.2).

⁴⁴ Projet de loi modifiant le livre II, titre Ier ter, du Code pénal, *Rapport fait au nom de la commission Justice*, Doc., Sén., 2012-2013, n°5-1905/3, p. 14.

⁴⁵ COMITÉ T, *Rapport 2019*, p. 15. Il faut également relever que cette critique du caractère vague de l'infraction terroriste a aussi été dénoncée par plusieurs parlementaires européens et juges (dont le Syndicat de la magistrature française) dès avant l'adoption de la décision-cadre de 2002 dont cette définition est issue.

CHAPITRE II. UNE STRATÉGIE ANTITERRORISTE EN PLEINE MUTATION : DE LA PRÉÉMINENCE DE LA PRÉVENTION DU PHÉNOMÈNE TERRORISTE

16. Les bases de la politique belge antiterroriste étant posées, il convient à présent d'en apprécier son évolution. Sur ce point-là, le constat est clair : la stratégie antiterroriste se focalise de plus en plus sur la prévention du passage à l'acte terroriste. Une telle optique préventive découle en réalité de la volonté du législateur de faire face au phénomène international des *Foreign Terrorist Fighters* (FTF) ou combattants terroristes étrangers, « à savoir les personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou d'y participer, ou de dispenser ou de recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé »⁴⁶. Ce mouvement du départ des FTF s'est amplifié à l'occasion de la guerre civile syrienne et de l'émergence de l'Etat Islamique (2012-2013). Pour atteindre cet objectif de prévention, deux modes opératoires ont été identifiés et sont pratiqués par le législateur : recourir à la répression des infractions liées à des activités terroristes (les « délits-obstacles ») (Section 1) et lutter contre les prétendues racines du terrorisme : la radicalisation et l'extrémisme (Section 2). A ce stade, il faut déjà avoir bien conscience que les délits-obstacles (e. g. répression de l'incitation au terrorisme, de la formation ou du voyage à visées terroristes) peuvent être un outil en vue de combattre la radicalisation ou l'extrémisme violent. C'est pour cette raison que nous les parcourons ci-après.

SECTION 1. Un droit pénal de plus en plus préventif : de la répression des délits-obstacles en vue de prévenir la commission d'infractions terroristes au sens strict

17. **Circonscription de la notion.** Il est intéressant de relever qu'en matière de contre-terrorisme, le droit pénal même va être sollicité afin d'être « préventif », dans la mesure où il va ériger en infractions pénales des comportements qui pourraient ou qui chercheraient à produire des infractions terroristes *sensu stricto* (c'est-à-dire désignés par l'art. 137 du Code pénal). Puisque ces comportements ont pour finalité la commission d'actes terroristes au sens strict, il sont transformés en incriminations pénales, afin que la poursuite et la répression de ces nouvelles infractions fassent « obstacle » à la réalisation de l'acte terroriste visé. C'est pour ce motif qu'on les appelle « délit-obstacle » en droit belge⁴⁷. Un délit-obstacle peut finalement être défini comme « l'incrimination d'un acte préparatoire en infraction autonome. C'est le comportement antérieur à la commission

⁴⁶ Cf. Résolution 76/121 de l'Assemblée générale du 9 décembre 2021 (*Mesures visant à éliminer le terrorisme international*), p. 5, n°9.

⁴⁷ Notons que le droit européen préfère quant à lui user de l'expression « infractions liées à des activités terroristes ».

d'une infraction plus grave qui est incriminée. »⁴⁸ On réalise dès lors très bien que l'intention du législateur⁴⁹ sur le plan de la lutte antiterroriste consiste en l'anticipation du passage à l'acte terroriste par l'incrimination des étapes menant à la réalisation de l'infraction terroriste *sensu stricto*⁵⁰.

18. **Enumération des délits-obstacles en droit belge**⁵¹. Si c'est au niveau du droit international qu'ils se manifestent en premier lieu⁵², les premiers délits-obstacles apparaissent en droit belge via la loi du 18 février 2013⁵³. Pas moins de huit délits-obstacles ont été introduits dans le Titre Ierter du livre II du Code pénal (aux art. 140*bis* à 141). Ce sont tous des infractions autonomes de l'art. 140⁵⁴, lequel incrimine, quant à lui, trois types d'infractions liées à un groupe terroriste (*id est* la participation aux activités du groupe ; la prise de décision au sein dudit groupe ; et le fait d'être le dirigeant dudit groupe). En ce qui les concerne, les délits-obstacles sont les suivants :

- 1° **l'incitation publique** à la commission d'une infraction terroriste au sens strict, lorsqu'un tel comportement crée le risque⁵⁵ qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises

⁴⁸ Cf. E. DELHAISE, *op. cit.*, p. 44. Voy. aussi F. TULKENS, M. VAN DE KERCHOVE, Y. CARTUYVELS et Ch. GUILLAIN, *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, 8e éd., Waterloo, Kluwer, 2014, p. 398.

⁴⁹ Projet de loi précité, n° 53-2502/1, p. 4 et 7 ; Projet de loi visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, *exposé des motifs*, Doc., Ch., 2014-2015, n°54-1198/001, p. 6 ; Projet de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *exposé des motifs*, Doc., Ch., 2015-2016, n°54-1579/001, p. 4.

⁵⁰ Voy. à ce propos comment la *ratio legis* de ces délits-obstacles est énoncée dans la Directive 2017/541 du 15 mars 2017 : « Les infractions liées à des activités terroristes revêtent un caractère très grave car elles peuvent mener à la commission d'infractions terroristes et permettre à des terroristes et à des groupes terroristes de maintenir et de continuer à développer leurs activités criminelles, ce qui justifie l'incrimination de tels comportements. » (*Ibid.*, p. 2, considérant 9, souligné par nous).

⁵¹ Pour une vue d'ensemble de la réforme du droit pénal antiterroriste, cons. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social, *développements*, 2018-2019, Doc., Ch., n°54-3515/1, p. 98-110.

⁵² Citons tout d'abord, la Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 précitée (*ibid.*, art. 5 à 7), ainsi qu'au niveau de l'UE, la décision-cadre n° 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme (*ibid.*, art. 1). Ces deux documents vont introduire la répression de trois délits-obstacles, à savoir la provocation publique au terrorisme, le recrutement terroriste et le fait de dispenser un entraînement au terrorisme. La guerre en Syrie et le départ de nombreux FTF vont finalement engendrer un processus d'accélération de la production de normes antiterroristes : premièrement, il convient de relever la Résolution du 24 septembre 2014 du CSONU qui impose aux Etats d'ériger en infraction pénale sur le plan interne tout voyage réalisé par les combattants terroristes étrangers à visées terroristes (*ibid.*, p. 4-5). Cette Résolution est à l'origine de l'art. 140*sexies* du Code pénal. Ensuite a été adopté le Protocole additionnel du 22 octobre 2015 à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217, signée à Riga le 22 mai 2015 et entrée en vigueur le 1er juillet 2017) : ce Protocole va également incriminer le fait de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme, mais aussi la réception d'un entraînement pour le terrorisme et le financement ou l'organisation de ces voyages (*ibid.*, art. 3 à 6). Enfin, il est nécessaire de citer la Directive 2017/541 du 15 mars 2017 précitée, qui a intégralement remplacé les décisions-cadres de 2002 et 2008 susmentionnées. Après avoir repris les incriminations de ces décisions-cadres, la Directive instaure aussi de nouveaux délits-obstacles (*ibid.*, art. 8 à 11) qui correspondent à ceux instaurés par le Protocole additionnel précité.

⁵³ Loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre Ierter du Code pénal, *M.B.*, 4 mars 2013, p. 13 233.

⁵⁴ Autrement dit, un concours matériel ou idéal d'infractions est envisageable en vertu des règles de droit pénal général entre, d'une part, une infraction liée à un groupe terroriste (C. pén., art. 140) et d'autre part, un délit-obstacle (C. pén., art. 140*bis* à 141).

⁵⁵ L'art. 140*bis* du Code pénal avait *ab initio* été modifié par l'art. 2, 3° de la loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), *M.B.*, 11 août 2016, p. 50 973. Cet art. 2, 3° supprimait de l'art. 140*bis* la condition de l'existence d'un risque de la commission d'une infraction terroriste. Saisie d'un recours en annulation dudit art. par la LDH, la Cour constitutionnelle a finalement annulé ledit art. 2, 3° au motif que cette disposition limitait de manière disproportionnée la liberté d'expression des personnes concernées, que la nécessité de simplifier l'administration de la preuve pour les autorités ne justifiait pas une telle restriction de la liberté d'expression, étant entendu que l'exigence du risque constituait justement une garantie contre la répression d'actes qui sont sans rapport avec le terrorisme (voy. C.C.,

(art. 140bis)⁵⁶;

- 2° le **recrutement** pour commettre ou contribuer à commettre une infraction terroriste au sens strict ou commettre une infraction liée à un groupe terroriste (art. 140ter) ;
- 3° le fait de **dispenser une formation** pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes, ou autres méthodes et techniques, en vue de commettre une infraction au sens strict (art. 140quater) ;
- 4° le fait de **recevoir en Belgique ou à l'étranger une formation** comme visée à l'art. 140quater en vue de commettre ou de contribuer à commettre une infraction terroriste au sens strict (art. 140quinquies, al. 1)⁵⁷ ;
- 5° le fait de **s'auto-former** ou d'acquérir par soi-même les connaissances visées à l'art. 140quater en vue de commettre ou de contribuer à commettre une infraction terroriste au sens strict (art. 140quinquies, al. 2)⁵⁸ ;
- 6° les **voyages à visées terroristes** (c'est-à-dire toute entrée ou toute sortie du territoire national en vue de commettre ou de contribuer à commettre en Belgique ou à l'étranger une infraction terroriste au sens strict, une infraction liée à un groupe terroriste ou un autre délit-obstacle) (art. 140sexies)⁵⁹ ;
- 7° la **préparation** de l'infraction terroriste au sens strict (art. 140septies) ;
- 8° **L'aide** (notamment financière) à la commission d'une infraction terroriste au sens strict, d'un autre délit-obstacle ou d'une infraction liée à un groupe terroriste ou bien l'aide fournie à autrui lorsque la personne qui apporte l'aide sait que cette autre personne commet ou va commettre une infraction terroriste au sens strict (art. 141)⁶⁰.

Il convient d'attirer l'attention sur le fait que, d'un côté, le législateur belge s'est obstiné à suivre à la lettre les dispositions des actes normatifs internationaux précités – ce qui témoigne du fait que le processus d'élaboration des incriminations terroristes relève d'une dynamique étrangère

15 mars 2018, n°31/2018, B.7.3, B.7.4 et B.7.6). Ce raisonnement est heureux dans la mesure où le législateur avait finalement créé un délit de pure intention violant l'essence de la liberté d'expression, pourtant banni de notre ordre juridique depuis ses origines au XIX^e siècle.

⁵⁶ La loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social (*M. B.*, 24 mai 2019, p. 5002) a abrogé les termes « *directement ou indirectement* » attachés à l'incitation publique à commettre une infraction terroriste, ce que salue le Comité T. Toutefois, ce dernier redoute que le législateur ne permette implicitement la répression de l'incitation indirecte, ce qui constitue, comme le rappelle le Comité, de graves entorses au principe de légalité (dans ses aspects de clarté, univocité, prévisibilité et objectivité), au principe de proportionnalité et à la liberté d'expression. Sur ce point, voy. notamment Comité T, *Rapport 2020*, p. 17 ; ou encore LDH, *Quand la lutte contre le terrorisme se transforme en censure*, juin 2013, disponible en ligne sur < <http://www.liguedh.be/quand-la-lutte-contre-le-terrorisme-se-transforme-en-censure/> >.

⁵⁷ Ces quatre premiers délits-obstacles (incitation/recrutement/formation dispensée/formation reçue) prévus par les art. 140bis à 140quinquies ont tous été adoptés par la loi du 18 février 2013 précitée.

⁵⁸ L'art. 140quinquies, al. 2 du Code pénal a été introduit via la loi du 5 mai 2019 précitée.

⁵⁹ L'art. 140sexies du Code pénal a été introduit via la loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 5 août 2015, p. 49 326.

⁶⁰ Les art. 140septies et 141 du Code pénal ont été introduits via la loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *M.B.*, 22 décembre 2016, p. 88 017.

et européenne⁶¹ – et que, de l'autre, il est allé parfois bien plus loin qu'une simple conformité à ses obligations internationales. La preuve en est que, se basant sur les considérants⁶² de la Directive précitée, le législateur a choisi sur pied de la loi du 5 mai 2019 susvisée d'incriminer l'auto-formation (art. 140^{quinquies}, al. 2) ainsi que de garnir de circonstances aggravantes liées à la minorité les délits-obstacles de l'incitation au terrorisme, du recrutement, du fait de dispenser une formation et de l'aide au terrorisme⁶³.

19. **Indifférence de résultat et « police de la pensée »**. Ces délits-obstacles se caractérisent par l'indifférence de leur résultat : à savoir qu'il n'est pas nécessaire que l'infraction terroriste au sens strict soit effectivement commise pour que l'infraction du délit-obstacle soit consommée⁶⁴. C'est la preuve formelle d'après nous que ces infractions reposent uniquement sur leur élément moral, c'est-à-dire l'intention de commettre un acte terroriste. Corrélativement, on observe en effet que les éléments matériels de ces délits-obstacles peuvent être anodins (comme voyager ou exprimer des propos, ...). Le risque encouru en faisant reposer tout le poids de l'infraction sur l'intention délictueuse (l'élément moral) est d'une part de métamorphoser ces infractions en pur délit d'intention et d'autre part de provoquer « un renversement de la charge de la preuve venant à imposer au prévenu de se disculper – procédé proscrit par le principe de la présomption d'innocence. »⁶⁵ On relèvera enfin la crainte formulée par Maria Luisa CESONI⁶⁶, qui considère qu'il y a un risque réel que les juges se transforment en « police de la pensée », eu égard au fait que seule l'intention délictueuse de ces actes permet de les qualifier de délits-obstacles.

En somme, le droit pénal fait office d'outil de prévention de la menace terroriste et non plus d'instrument de répression d'actes avérés. Comme l'indique le Comité T, « [c]ette fonction du droit pénal n'est pas neuve, mais se pérennise et continue à inquiéter, dès lors qu'elle **se heurte aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité de la loi pénale**, tout particulièrement en ce qui concerne les infractions d'incitation à commettre une infraction terroriste ou des voyages à des fins terroristes »⁶⁷. Notons enfin que ces deux dernières infractions ont fait l'objet de remarques de la part de la Rapporteuse spéciale Fionnuala Ni Aoláin⁶⁸.

⁶¹ M. L. CESONI, « Les « infractions terroristes » : de la répression des actes à la police de la pensée », dans Ch. DE VALKENEEER et H. D. BOSLY (éd.), *Actualités en droit pénal 2019*, Bruxelles, Larcier, p. 229-230.

⁶² Rappelons utilement que les considérants d'une directive ne sont pas juridiquement contraignants et servent essentiellement d'éléments d'encadrement et d'interprétation du dispositif juridique de cette dernière.

⁶³ Voy. pour une analyse critique de ces dépassements faits par le législateur : *Ibidem*, p. 237-245.

⁶⁴ Directive 2017/541 précitée, art. 13 ; Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme précitée, art. 8.

⁶⁵ Cf. M-A. BEERNAERT, « Renforcement de l'arsenal législatif anti-terroriste : entre symboles et prévention », *J.T.*, 5 décembre 2015, p. 833-836. Voy. pour un examen plus approfondi des délits-obstacles à l'aune des droits humains : Comité T, *Rapport 2019*, p. 14-20 ; *Rapport 2017*, p. 6-13.

⁶⁶ *Les « infractions terroristes » : de la répression des actes à la police de la pensée*, op. cit., p. 235-236.

⁶⁷ Cf. *Rapport 2020*, p. 14-15 (souligné par nous).

⁶⁸ La Rapporteuse spéciale relevait notamment que l'art. 140^{bis}, pour respecter les droits humains, ne devrait incriminer que

SECTION 2. La lutte contre la radicalisation et l'extrémisme (violent ou non) pouvant mener au terrorisme : un nouveau paradigme pour prévenir le terrorisme

20. **Le lien entre terrorisme et radicalisation/extrémisme.** Aux dires de l'OCAM⁶⁹, l'introduction au sein du cadre normatif pénal des délits-obstacles n'était pas suffisante du point de vue du législateur pour assurer la prévention du phénomène terroriste. L'idée est dès lors apparue qu'il fallait agir en amont de façon encore plus précoce. Il ne fallait pas seulement empêcher le passage à l'acte terroriste, mais également empêcher que des individus éprouvent le désir, le besoin de passer à l'acte. En d'autres termes, l'objectif était d'identifier le plus tôt possible les personnes qui pourraient devenir terroristes, afin de prendre, le cas échéant, les mesures de sécurité qui s'imposaient et de tenter de dissuader les personnes concernées de s'engager sur la voie du terrorisme. C'est pour ces raisons que l'Etat belge a progressivement adopté des mesures visant à lutter contre les phénomènes de radicalisation et d'extrémisme, attendu qu'ils sont considérés comme la terre nourricière du terrorisme. Il y a donc un changement de paradigme opéré par le législateur de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme, mais l'objectif demeure en principe le même : prévenir la perpétration d'actes violents aux conséquences dévastatrices.

21. **Influence du droit international.** Il est très difficile d'identifier l'élément déclencheur de ce changement de paradigme. Ce qui semble certain, c'est qu'il est apparu au fur et à mesure du développement du droit du contre-terrorisme en réaction à la montée du terrorisme islamiste et de l'islamisme radical de ces vingt dernières années. C'est ainsi que dans la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU remontant pour sa première version à 2006, on peut retrouver comme premier pilier de ce plan d'actions une série de mesures recommandées aux Etats qui visent à « **éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme.** »⁷⁰ Bien qu'on n'y parle pas encore textuellement de radicalisation ou d'extrémisme, il est très intéressant de noter que dans les futurs examens de ladite Stratégie, réalisés tous les deux ans par l'AGONU afin d'adapter ce document aux priorités des Etats en matière de lutte antiterroriste, apparaît progressivement la nécessité de « combattre » ou de « **prévenir l'extrémisme violent et la radicalisation** conduisant au terrorisme » et « de redoubler d'efforts dans l'exécution de programmes de **déradicalisation** »⁷¹.

les actes qui présentent un risque réel ou un danger imminent de préjudice ; elle relevait aussi qu'en ce qui concerne l'art. 140sexies, les autorités judiciaires devraient être en possession de preuves irréfutables de l'intention terroriste et qu'en la matière, la notion de soutien au terrorisme ne devait pas être interprétée trop extensivement pour constituer l'élément moral de l'infraction de voyages à visées terroristes (CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale (...), op. cit.*, p. 5-7).

⁶⁹ Annexe n°2 au mémoire (Compte-rendu). Entretien du 27 juin 2022 précité.

⁷⁰ Résolution 60/288 de l'Assemblée générale du 8 septembre 2006 (*Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*), p. 4-5.

⁷¹ P. ex. Voy. Résolution 72/284 de l'Assemblée générale du 26 juin 2018 ([6^e] *Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale*

L'apparition de ces nouveaux objectifs propres à la lutte antiterroriste mondiale semble découler de la politique de réaction développée par les Nations Unies, suite au phénomène des combattants terroristes étrangers partis rejoindre le groupe terroriste Etat Islamique. On peut à cet égard se référer à la Résolution déjà mentionnée du CSONU du 24 septembre 2014⁷². On comprend donc que, sur le plan international, l'extrémisme violent et la radicalisation sont des causes qui expliquent le phénomène des FTF. On constate d'ailleurs que, parmi les autres mesures proposées par le Conseil pour lutter contre ce phénomène, un grand nombre d'entre elles correspond aux fameux délits-obstacles présentés précédemment.

22. **L'apparition d'une politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme en Belgique.** Au niveau belge, si, d'une part, le terme « extrémisme » apparaît juridiquement lors de l'adoption de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (cf. art. 8, c) de ladite loi), et si, de l'autre côté, le terme « radicalisation » a fait son entrée en droit belge en 2002 lors de l'adoption du Plan Mosquées⁷³ par le Groupe Interforce Antiterroriste (GIA), l'ancêtre de l'OCAM, il paraîtrait pour certains⁷⁴ que les thèmes de la radicalisation et de l'extrémisme (violent ou non) ont commencé à faire partie intégrante des débats publics et politiques à partir du printemps 2013. En effet, durant cette période, la société belge se rend petit à petit compte de l'augmentation du nombre de départs de jeunes ressortissants partis faire le *djihad* en Syrie ou en Irak⁷⁵. Par conséquent, l'Autorité fédérale, suivie de près par les entités fédérées, va s'emparer de la problématique. Plus précisément, les différents attentats ou tentatives d'attentats qui vont secouer la Belgique et la France entre 2014 et 2016, notamment provoqués par des FTF de retour de Syrie, vont pousser le gouvernement et le législateur à agir. Aussi, des premières circulaires vont être adoptées pour lutter contre la radicalisation et l'extrémisme : citons, en priorité, la Circulaire ministérielle GPI 78 du 31 janvier 2014 du Ministre de l'Intérieur relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par

des Nations Unies), p. 11, n°37.

⁷² Le Conseil déclarait notamment que : « Conscient que, pour faire [face] à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, il faut s'attaquer à l'ensemble des causes du phénomène, ce qui exige notamment d'empêcher la radicalisation pouvant conduire au terrorisme, de juguler le recrutement, d'interdire aux combattants terroristes étrangers de voyager, de bloquer l'aide financière qu'ils reçoivent, de lutter contre l'extrémisme violent qui peut déboucher sur le terrorisme, de combattre l'incitation à la commission d'actes terroristes motivés par l'extrémisme ou l'intolérance, de promouvoir la tolérance politique et religieuse, le développement économique et la cohésion et l'intégration sociales, de faire cesser et de régler les conflits armés, et de faciliter la réintégration et la réinsertion. » : cf. Résolution 2178 du Conseil de sécurité du 24 septembre 2014, p. 2 (c'est nous qui soulignons).

⁷³ Le Plan Mosquées ou Plan M était un plan confidentiel né en décembre 2002 des premières inquiétudes autour de l'extrémisme islamiste suite aux attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis.

⁷⁴ S. JAMINÉ et N. FADIL, *Entre prévention et sécurité. Les politiques de lutte contre la radicalisation en Belgique. Rapport de recherche*, Interculturalism, Migrations and Minorities Research Center (IMMRC), KULeuven, août 2019, p. 68, disponible en ligne sur < https://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/FAR_FinRep_fr.pdf >.

⁷⁵ Notons à ce propos que les premières initiatives politiques en matière de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme étaient pilotées par les autorités locales des communes les plus confrontées à la problématique des FTF : e. a. Verviers, Anvers, Vilvorde, Malines ou encore Maaseik (*ibid.*).

la police⁷⁶, laquelle va à la fois définir la « radicalisation violente » et la « violence extrémiste » et prévoir un ensemble cohérent d'actions visant à lutter contre ces phénomènes. En outre, une première Circulaire du 25 septembre 2014 – confidentielle ?⁷⁷ - portera spécifiquement sur les mesures de sécurité à prendre à l'égard des FTF. Cette circulaire sera remplacée par une autre Circulaire confidentielle datant du 21 août 2015. Celle-ci souhaite assurer un suivi administratif des FTF en prévoyant de créer une banque de données qui listerait tous les combattants terroristes étrangers⁷⁸. Il s'agit d'une mesure qui répond aux préoccupations grandissantes des services de renseignement et de sécurité, lesquels, depuis 2012, redoutent le retour de ces FTF (les « *returnees* ») sur le territoire national dans l'intention d'y commettre des actes terroristes⁷⁹. Il est à regretter qu'un aussi grand recours à des circulaires ministérielles – dont la diffusion est souvent restreinte - soit utilisée pour régler cette problématique, la soustrayant ainsi à tout débat démocratique pourtant assurément nécessaire.

23. **Les mesures antiterroristes prises en 2015 par le gouvernement fédéral.** En réaction aux attentats de Charlie Hebdo, 12 mesures antiterroristes sont annoncées par le gouvernement fédéral de Charles MICHEL le 16 janvier 2015. Parmi celles-ci, on retrouvera d'une part une actualisation du **Plan d'Action Radicalisme** approuvée le 14 décembre 2015 par le Conseil national de Sécurité : il consiste en une Note Stratégique pilotée par l'OCAM dont l'objectif principal est, selon ses termes, « *la détection précoce des acteurs radicalisants [sic], en vue de prendre à temps les mesures nécessaires.* »⁸⁰ D'autre part, un **Plan d'action contre la radicalisation dans les prisons** sera proposé par le Ministre de la Justice le 11 mars 2015. Ce Plan est fondamental car il constitue la matrice à partir de laquelle se construira toute la politique antiterroriste en milieu pénitentiaire. Il prévoit 10 points d'action qui ont pour dessein de remplir les deux objectifs principaux du Ministre : « *éviter que des détenus se radicalisent pendant leur séjour en prison* » et « *développer en [sic] encadrement spécialisé des personnes radicalisées pendant leur détention* »⁸¹.

⁷⁶ M. B., 17 février 2014, *Errat.*, M. B., 10 mars 2014. Cette circulaire explique notamment que : « [l]a manifestation [du] phénomène [de la menace du terrorisme et de la violence extrémiste] a, depuis le début de ce siècle, quelque peu évolué. Là où il y a dix ans l'attention se portait sur la menace des organisations structurées extérieures à la Belgique, depuis quelques années, c'est la radicalisation violente d'habitants de notre pays qui est de plus en plus à l'avant-plan. (...) Il y va de l'intérêt de la société d'identifier le plus rapidement possible de tels processus de radicalisation violente. En effet, une détection précoce du problème permet une intervention préventive, dissuasive et canalisatrice alors que si on identifie le problème plus (trop) tard, il y a souvent déjà eu un préjudice, si bien qu'il ne reste que l'option, la moins préférable, de la répression » (c'est nous qui soulignons).

⁷⁷ Dans le cadre de nos recherches, nous ne sommes pas parvenus à trouver cette circulaire, sans pour autant avoir la confirmation qu'elle est confidentielle (contrairement à celle datant du 21 août 2015 susvisée).

⁷⁸ Cette circulaire est finalement à l'origine de la création de la future banque de données commune Terrorist Fighters pilotée par l'OCAM, laquelle fera l'objet d'une étude plus approfondie dans le cadre du chapitre suivant : cf. *infra*, n°38 et 50-53.

⁷⁹ T. RENARD, « Europe's "New" Jihad: Homegrown, Leaderless, Virtual », *Security Policy Brief*, Institut Egmont, n° 89, juillet 2017, p. 1-2 ; C. THOMAS, *L'organisation fédérale* (...), *op. cit.*, p. 10.

⁸⁰ OCAM, *Le Plan R. Plan d'Action Radicalisme*, réactualisé le 14 décembre 2015, p. 7, disponible en ligne sur < https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/brochure_radicalisme_fr.pdf >.

⁸¹ SPF Justice, *Le Plan d'action contre la radicalisation dans les prisons*, adopté le 11 mars 2015, p. 3-4, disponible en ligne sur < <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/Plland%27actionradicalisation-prison-FR.pdf> >.

24. **Le poids de la Note-cadre de sécurité intégrale 2016-2019.** Enfin, il nous paraît primordial de porter l'accent sur la Note-cadre de sécurité intégrale (NCSI) de la précédente législature. Document d'une influence considérable, la NCSI fait en réalité office de cadre politique et de référence stratégique liant l'ensemble du gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements des entités fédérées et s'adressant à tous les acteurs de la chaîne de sécurité belge (prévention, suivi, répression)⁸². Plus particulièrement, la NCSI 2016-2019 a identifié comme premier cluster de phénomène de sécurité « *La radicalisation, l'extrémisme violent, et le terrorisme (y compris la polarisation)* »⁸³. La Note commence par affirmer que, pour répondre à la menace terroriste, il est nécessaire de combattre le terrorisme lui-même, mais aussi la radicalisation et l'extrémisme violent en ce qu'ils « précèdent le passage à l'acte terroriste »⁸⁴. Après avoir remis la menace terroriste dans son contexte⁸⁵ et proposé une définition de tous ces concepts-clés, la NCSI préconise ensuite que : « [l']analyse et la politique relative à la prévention devraient également se concentrer sur **L'élimination des foyers de radicalisation, l'augmentation de la résilience par un signalement précoce et le renforcement de la cohésion sociale.** Ce sont par excellence des compétences dont les leviers se situent au niveau des Communautés et des Régions, qui ont entre-temps formulé et mis en œuvre des plans d'action à cet égard »⁸⁶. La Note-cadre identifie par la suite **cinq objectifs stratégiques** ayant pour objet de garantir la sécurité dans la société en limitant l'impact individuel et social du radicalisme et du terrorisme. Il s'agit de mettre en œuvre :

- 1° une **approche intégrale et intégrée** via une plateforme nationale où les différents acteurs concernés de la chaîne de sécurité se concertent (*cf.* la Task Force Nationale [TFN], voy. *infra* n°35) ;
- 2° une **approche en chaîne du phénomène** en développant une approche **préventive, répressive et curative** à tous les niveaux stratégiques ;
- 3° le développement d'une politique fondée sur les **connaissances** et les **preuves** ;
- 4° une approche **individuelle** sur mesure basée sur les mesures à prendre ;
- et 5° une **détection (pro)active, de poursuites et de sanction** des infractions terroristes avec

⁸² Voy. à ce propos l'Accord de coopération du 7 janvier 2014 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité, *M.B.*, 17 juin 2014, dont les art. 6 et s. ont créé un cadre normatif consacré à la NCSI. Voy. aussi l'art. 11bis, al. 2 *in fine* de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9334 (ci-après LSRI).

⁸³ *Note-cadre de sécurité intégrale 2016-2019*, approuvée par le Conseil des ministres du 3 juin 2016, p. 42-51, disponible en ligne sur < <https://www.police.be/5998/fr/telechargements/note-cadre-de-securite-integrale-2016-2019> >.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 43.

⁸⁵ La NCSI insiste sur le danger de la menace terroriste qui « impose une réaction globale et concertée à tous les niveaux. Elle met en danger non seulement la sécurité physique des concitoyens mais aussi la cohésion de la société belge. (...) Aussi, le combat doit être mené avec un engagement sans failles et une grande fermeté et rester basé sur le respect des libertés fondamentales qui sont propres à notre société démocratique que le terrorisme cherche à ébranler et à détruire. » (*Ibid.*, p. 43).

⁸⁶ *Ibid.*, p. 44. Souligné par nous. On aura l'occasion de revenir sur les plans régionaux et communautaires dans la partie dédiée aux entités fédérées (*cf. infra* Chapitre III, Section 3).

tous les moyens légaux et tous les acteurs concernés de la chaîne de sécurité⁸⁷.

Enfin, ladite NCSI va ensuite proposer pas moins de 19 mesures impliquant une collaboration entre le Fédéral et les entités fédérées et réparties sur 4 catégories intitulées comme suit :

- 1° l'**établissement d'une image précise du phénomène de radicalisation** dans notre pays ;
- 2/ la **prévention** (mesures visant à assurer la mise en place d'initiatives socio-préventives et socio-éducatives issues des Communautés, l'amélioration d'échange d'expertise et d'informations, ou encore l'identification précoce d'individus et de groupes radicaux) ;
- 3/ la **répression** (mesures visant à assurer l'échange d'informations et une coopération poussée entre les autorités judiciaires et les autorités administratives ou enfin à court-circuiter la transition entre le radicalisme et le terrorisme) ;
- 4/ le **suivi** (mesures visant à assurer l'accompagnement des individus qui sont dans un processus de désengagement, à soutenir et accompagner les familles, amis ou proches de l'entourage des jeunes radicalisés ou en voie de radicalisation, et à assurer un échange d'informations et une coordination optimales entre les autorités fédérales et les autorités fédérées dans le cadre dudit suivi)⁸⁸.

Il ressort de tous ces éléments que la présente Note-cadre de sécurité intégrale témoigne de l'intérêt grandissant du législateur relatif à la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme et que les mesures qu'elle préconise vont servir de fil rouge aux actions concrètes qui seront posées par les autorités en vue de combattre ces phénomènes. Elles font l'objet du chapitre suivant.

25. Enfin, on souhaite insister sur l'importance des notes stratégiques et des plans d'action nationaux⁸⁹. Un grand nombre de mesures afférentes à la politique antiterroriste ont été et seront adoptées sur base de ces documents stratégiques, ce qu'il faut bien garder à l'esprit.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 46.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 47-51.

⁸⁹ On songe à ce propos aux NCSI, mais aussi aux Plans Nationaux de Sécurité (PNS) – qui sont les plans de politique stratégique de la police intégrée – ou encore à la nouvelle Stratégie de sécurité nationale (SSN), laquelle représente la vision du gouvernement sur les menaces et les risques affectant les intérêts vitaux de la Belgique et sur la politique intégrée que le pays doit mener pour y faire face et les anticiper (Voy. la NCSI 2016-2019 précitée ; la nouvelle NCSI 2022-2024, approuvée par le Conseil des ministres du 4 février 2022, accessible en ligne sur < <https://justice.belgium.be/sites/default/files/Publicatie%20KIV%20FR.pdf> > ; POLICE FÉDÉRALE, *Plan national de sécurité 2022-2025. Une police intégrée résiliente, au service de la société*, approuvée par le Conseil des ministres du 4 février 2022, disponible en ligne sur < <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-integree/le-plan-national-de-securite> > ; CONSEIL NATIONAL DE SECURITE, *Stratégie de sécurité nationale*, validée le 1^{er} décembre 2021, disponible en ligne sur < https://www.premier.be/sites/default/files/art.s/NVS_Numerique_FR.pdf >.

CHAPITRE III. TENTATIVE DE SYSTÉMATISATION DE LA POLITIQUE BELGE DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION ET L'EXTRÉMISME

26. Systématiser la politique belge de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme est une entreprise assurément titanesque, relevant presque de la gageure. Comme l'affirme si bien François RINSCHBERGH, on a affaire en l'espèce à un « **phénomène politique total** », dans la mesure où il s'agit d'une action publique qui, déployée par tous les niveaux de pouvoir au moyen de plans stratégiques et d'une pluralité de mesures, cherche à répondre à un phénomène social lui-même jugé « total »⁹⁰. Il ne faut donc pas concevoir la politique belge de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme (violent ou non) comme une structure unifiée et cohérente, mais plutôt comme un ensemble de dispositifs imaginés et mis en œuvre par les différents niveaux de pouvoir en vue d'apporter une réponse adéquate à un aspect spécifique de la menace de la radicalisation et de l'extrémisme⁹¹⁹². Comme l'a affirmé l'OCAM durant notre entretien, la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme ne demande pas uniquement d'agir sur le plan sécuritaire, mais aussi sur le plan de la socio-prévention⁹³. En effet, il convient non seulement d'identifier et de surveiller les comportements d'individus ou de groupes jugés extrémistes, radicalisés ou en voie de radicalisation - le cas échéant en prenant des mesures concrètes à leur égard visant à diminuer les risques qu'ils représentent au regard de la sécurité (compétence davantage dévolue à l'Autorité fédérale) - mais également de sensibiliser la population en général aux dangers de la radicalisation et de l'extrémisme, et enfin, d'assurer un suivi individualisé des personnes dites radicalisées ou extrémistes en vue de procéder tant bien que mal à leur désengagement radical (compétence davantage dévolue aux collectivités politiques fédérées).

27. Vu l'implication de tous les niveaux de pouvoir concernés par la problématique, il sera d'abord nécessaire de bien délimiter les compétences respectives de l'Etat fédéral et des Communautés et des Régions y afférentes (Section 1). Ensuite, il sera proposé de dresser un relevé des mesures prises au nom de la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme tant au niveau fédéral (Section 2) qu'au niveau des entités fédérées (Section 3). Trois éléments sont à préciser d'entrée de jeu : *primo*, on se focalisera sur les mesures fédérales en ce que ce sont celles qui sont les plus

⁹⁰ F. RINSCHBERGH, *Agir "en réseau" sur une "menace diffuse". Tensions et représentations sociales de la jeunesse au sein de la prévention des "extrémismes et radicalismes violents" en Belgique francophone*, Working papers du RT6 de l'Association Française de Sociologie, 2021, p. 11.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Sous réserve du contenu de quelques notes stratégiques comme la Note-cadre de sécurité intégrale, la Stratégie nationale de sécurité ou encore la Note Stratégique *Extrémisme et Terrorisme* de l'OCAM, qui, eux, ont une portée nationale et non exclusivement fédérale en ce qu'ils tentent de donner les grandes orientations politiques de la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme.

⁹³ Annexe n°2 au mémoire (Compte-rendu). Entretien du 27 juin 2022 précité.

attentatoires aux droits humains ; *secundo*, ce relevé des dispositifs se voudra déjà dans la mesure du possible critique, c'est-à-dire qu'il ne se contentera pas de faire du *de lege lata*, mais qu'il a pour ambition d'identifier les lignes de tension que ces mesures engendrent à l'égard des droits humains; *tertio*, au vu de l'ampleur, de l'étendue et de la variété des dispositifs existants, le présent chapitre ne prétend pas à l'exhaustivité des mesures visant à combattre la radicalisation et l'extrémisme. Il cherche simplement à essayer d'articuler les mesures selon une structure logique en fonction de leur finalité. Il convient finalement de préciser que les dispositifs de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme ont été sélectionnées en l'espèce en raison des atteintes très profondes, voire même problématiques, qu'ils portent à de nombreux droits humains, et en particulier le droit à la vie privée.

SECTION 1. Remarque introductive. Une politique de lutte contre la radicalisation & l'extrémisme à la croisée des compétences fédérales et fédérées⁹⁴

28. **Compétence fédérale : le pôle sécuritaire.** Comme il a déjà été souligné, la matière relative à la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme relève de la compétence matérielle d'un grand nombre de niveaux de pouvoir en Belgique, ce qui a le don de complexifier l'appréhension du phénomène en lui-même. Outre le rôle tout aussi primordial des institutions européennes qui, sur base des articles 67 et surtout 83, § 1er du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, vont pouvoir légiférer sur des problématiques relatives au terrorisme⁹⁵, c'est naturellement l'Autorité fédérale qui est la première impliquée dans la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme conformément à ses compétences résiduelles en matière de sécurité, de justice et de maintien de l'ordre public (Const., art. 35).

29. **Compétences fédérées : le pôle socio-préventif.** Quant aux Communautés et aux Régions, elles sont également appelées à jouer un rôle crucial en matière de prévention de la radicalisation et

⁹⁴ On mentionnera utilement le fait que le 3e rapport intermédiaire de la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats du 22 mars 2016 contient en annexe une liste de la réglementation internationale, des lois, des arrêtés royaux et ministériels, des décisions des autorités fédérales et des circulaires ainsi que des mesures prises par les entités fédérées dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme. Cette liste a été constituée par le professeur Willy BRUGGEMAN et a été mise à jour jusqu'au 1er juin 2017. Elle est donc dorénavant incomplète mais donne déjà une idée du cadre normatif actuel qui finalement s'inscrit dans la continuité de cette réglementation (cons. COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste, *Troisième Rapport intermédiaire sur le volet « Architecture de la sécurité » fait au nom de la commission d'enquête parlementaire*, Doc., Ch., 2016-2017, n°54-1752/8, p. 520-563).

⁹⁵ TFUE, art. 83, § 1 : « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des **règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave** revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes. Ces domaines de criminalité sont les suivants: le **terrorisme** (...) » (souligné par nous). On songe e. a. à la Directive 2017/541 précitée, mais également à la Directive « PNR » (Directive 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, *J.O.U.E.*, L.119/132, 4 mai 2016).

de l'extrémisme et d'accompagnement des personnes jugées radicalisées ou extrémistes. Dans le cadre de leurs compétences matérielles, les entités fédérées agissent ainsi notamment dans des domaines tels que les affaires intérieures, le bien-être, l'enseignement, la jeunesse, les médias, l'intégration ou encore la politique de l'emploi et de la formation professionnelle⁹⁶. Plus singulièrement, les Communautés doivent veiller à la prise en charge psychosociale des personnes concernées, y compris dans les prisons, ainsi qu'au suivi postpénitentiaire des détenus condamnés pour terrorisme et des détenus considérés comme radicalisés⁹⁷. Sur ce point, les Maisons de justice occupent une place déterminante (LSRI, art. 5 § 1, III).

SECTION 2. Etendue des mesures prises par l'Autorité fédérale en matière de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme

30. **Une action de nature administrative.** Sous réserve des délits-obstacles (*cf. supra*, n°17 à 19) qui peuvent aisément trouver à s'appliquer dans le cas de personnes radicalisées ou extrémistes violentes, la radicalisation et l'extrémisme ne sont pas en tant que tels sanctionnés par la loi pénale. Bien qu'ils ne soient pas constitutifs d'infraction pénale, ils sont considérés par le législateur comme des comportements qui, s'ils sont mus par la violence, peuvent mener à la commission d'infractions terroristes au sens strict⁹⁸. Dès lors, lorsque le législateur souhaite s'attaquer en amont à la radicalisation et à l'extrémisme, il ne peut pas faire uniquement appel aux acteurs de la procédure pénale classique comme le ministère public ou la police judiciaire. À la place, le législateur va mobiliser plusieurs autorités administratives également impliquées dans le domaine de la sécurité : l'OCAM, la SE et la police administrative chargée de veiller au maintien de l'ordre public. La radicalisation étant aussi un phénomène très présent dans les prisons, la Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires (DG EPI) sera également mobilisée dans cette lutte. Enfin, on peut encore mentionner à ce stade que parfois le législateur va même créer *ex nihilo* des plateformes d'échanges d'informations et de prises de décisions réunissant des acteurs déjà existants (la TFN, les Task Force Locales [TFL] et les Cellules de Sécurité Intégrale locales (CSIL-R)).

Il convient donc de constater que la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme ne s'effectue pas exclusivement sur le plan pénal mais aussi et surtout sur le plan **administratif** : les acteurs impliqués dans cette lutte sont des autorités administratives qui doivent répondre de l'exécution de leurs missions devant un ministre en charge. Ces autorités sont désignées dans les

⁹⁶ Cf. LSRI, art. 5, § 1, II. et III. (pour les matières personnalisables communautaires en ce compris les Maisons de Justice) et art. 6 § 1^{er}, VIII. et IX. (pour les compétences régionales).

⁹⁷ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale (...)*, *op. cit.*, p. 8 ; COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE, *op. cit.*, p. 554.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 60.

plans stratégiques nationaux ou fédéraux relatifs à la sécurité. Parmi celles-ci, l'une d'entre elles, l'OCAM, incarne la clé de voûte de la politique de lutte contre le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme et devra être étudiée (§ 1). Ensuite, il conviendra de faire appel aux dispositifs du droit administratif que l'on peut diviser en quatre branches en fonction de l'objectif qu'on leur assigne :

- Les mécanismes administratifs de **collecte d'informations** ou de données personnelles sur des individus à risque (§ 2) : sont visés ici les méthodes de surveillance secrète réalisées par les services de sécurité et de renseignement (A), l'usage de caméras invisibles et l'enregistrement des images par la Police (B), la conservation des données de passagers (PNR) (C) ou la rétention des métadonnées de communication (D) ;
- Les mécanismes administratifs instaurant **un échange d'informations** ou de données personnelles entre les acteurs (§ 3) : on vise ici la création d'une banque de données communes listant toute personne ou entité jugée à risque ;
- Les mécanismes administratifs de **suivi des individus ou entités jugés à risque** (§ 4) : sont visées ici toutes sortes de mesures qui impactent directement des individus étiquetés de radicalisés ou d'extrémistes en vue de garantir la sécurité, p. ex. la rétention de documents administratifs ou le gel de fonds, la fermeture d'établissements suspects, la soumission des individus aux mesures socio-préventives prononcées par les CSIL-R, ou encore l'interdiction d'exercer certaines professions sensibles.
- Enfin, la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme peut aussi être approchée par le législateur d'une manière plus thématique : il en va ainsi de la lutte contre la radicalisation dans les prisons dont les mesures ont suscité quantité de problèmes au regard des droits fondamentaux (§ 5).

§ 1. L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et la Stratégie Ter comme clés de voûte de la politique antiterroriste, antiradicalisation et antiextrémisme

31. **Compétence d'évaluation de la menace terroriste, extrémiste en lien ou non avec le processus de radicalisation.** L'OCAM occupe une place centrale au sein de la lutte contre le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme. Créé par la loi du 10 juillet 2006⁹⁹ et placé sous l'autorité conjointe des ministres de la Justice et de l'Intérieur, cet organe cardinal est chargé de **l'évaluation des menaces terroristes et extrémistes** telles que définies aux art. 8, 1^o, b) et c) de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité¹⁰⁰. D'une part, le

⁹⁹ *M.B.*, 20 juillet 2006, p. 36 182. Voy. aussi les différents Arrêtés royaux relatifs à l'OCAM : Arrêté Royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *M.B.*, 1^{er} décembre 2006, p. 66 715 ; Arrêté Royal du 23 janvier 2007 relatif au personnel de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *M.B.*, 31 janvier 2007, p. 5135 ; Arrêté Royal du 17 août 2018 exécutant l'art. 2, premier alinéa, 2^o, g) de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *M.B.*, 12 septembre 2018, p. 70 201.

¹⁰⁰ Loi du 10 juillet 2006 précitée, art. 3 à 5.

terrorisme y est défini comme « *le recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces en ce compris le processus de radicalisation* » (art. 8, 1°, b)) et d'autre part, **l'extrémisme** défini comme « *les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'Etat de droit en ce compris le processus de radicalisation* » (art. 8, 1°, c)). Il se déduit desdites définitions – lesquelles incluent toutes les deux le « **processus de radicalisation** » dans leur contenu - que l'OCAM est également compétent pour évaluer la menace résultant de la radicalisation ou plutôt du processus de radicalisation. Ce dernier concept est défini dans la loi organique précitée comme suit : « *un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes* » (art. 3, 15°).

Ces évaluations de la menace terroriste, extrémiste en lien ou non avec le processus de radicalisation réalisées par l'OCAM consistent tantôt dans une évaluation périodique dite stratégique qui a pour but « *d'apprécier si des menaces (...) peuvent se manifester ou, si celles-ci ont déjà été détectées, comment elles évoluent et, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires* », tantôt dans une évaluation ponctuelle visant à « *apprécier si des menaces (...), se manifestent et, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires* »¹⁰¹. Conformément à l'art. 11 § 6 de l'Arrêté Royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi OCAM, « *[c]haque évaluation déterminera le niveau de la menace en s'appuyant sur une description de la gravité et de la vraisemblance du danger ou de la menace.* » Cette même disposition énonce ainsi 4 différents niveaux de menace par ordre croissant : le « Niveau 1 ou Faible » (pour l'absence de menace) ; le « Niveau 2 ou Moyen » (pour des menaces peu vraisemblables) ; le « Niveau 3 ou Grave » (pour des menaces possibles et vraisemblables) ; le « Niveau 4 ou Très Grave » (pour des menaces sérieuses et imminentes).

Pour s'acquitter de cette mission d'évaluation de la menace, l'OCAM ne collecte pas lui-même des informations. Il réalise en réalité ces évaluations sur base des renseignements que sont tenus de lui fournir **ses services d'appui** (Loi du 10 juillet 2006 précitée, art. 6). Ces services d'appui sont à retrouver à l'art. 2, 2° de la Loi OCAM : il s'agit des services de renseignement et de sécurité (SE et Service général du Renseignement de la Sécurité [SGRS]), des services de police,

¹⁰¹ Art. 8 de la Loi du 10 juillet 2006 précitée.

des SPF Finances (en particulier l'Administration des Douanes et Accises), SPF Mobilité et Transport, SPF Intérieur (en particulier l'Office des Etrangers) et SPF Affaires Etrangères, auxquels il faut rajouter aussi en vertu de l'article 1 de l'Arrêté royal du 17 août 2018 exécutant l'article 2, premier alinéa, 2°, g) de la loi OCAM¹⁰² : la direction générale du Centre de crise du SPF Intérieur¹⁰³, le SPF Justice, en particulier la DG EPI¹⁰⁴ et le Service Laïcité et Cultes de la Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux, et enfin, l'administration générale de la Trésorerie du SPF Finances.

Enfin, il convient encore de relever que l'OCAM, pour exécuter ses missions légales, dispose d'une **banque de données** visant à assurer le traitement des renseignements sur les personnes et les groupements dont elle analyse la menace éventuelle (Loi du 10 juillet 2006 précitée, art. 9). C'est l'Arrêté royal susvisé du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi OCAM qui énonce les finalités spécifiques de cette *database* (art. 3)¹⁰⁵, les catégories précises de données et d'informations traitées parmi lesquelles on retrouve des données personnelles (art. 4 et spéc. § 2), la durée de conservation desdites données (art. 5 §§ 1 à 3)¹⁰⁶ et les modalités d'accès, de communication et d'effacement de ces données (art. 5 § 4 et art. 6)¹⁰⁷.

32. **L'OCAM à la tête de la Stratégie Ter, le plan d'approche belge contre le terrorisme, l'extrémisme et le processus de radicalisation**¹⁰⁸. Adoptée le 8 septembre 2021 par le Conseil national de Sécurité, et pilotée sous la responsabilité de l'OCAM, la « *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique* » consiste en un cadre

¹⁰² Voy. le Rapport au Roi du présent Arrêté Royal du 17 août 2018 précité, disponible en ligne < https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2018081730&table_name=loi >.

¹⁰³ L'ajout de la direction générale du Centre de Crise comme service d'appui est justifié par la présence en son sein de l'Unité d'information des passagers (UIP), l'organe qui collecte les données des dossiers passagers (PNR) en vertu de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers (*M.B.*, 25 janvier 2017, p. 12 905). Or une collaboration accrue entre l'OCAM et l'UIP constituerait d'après le Roi, une plus-value essentielle pour la sécurité interne et la prévention du terrorisme.

¹⁰⁴ Parallèlement, l'ajout de la DG EPI comme service d'appui est motivée par la nécessité de permettre à l'OCAM de réaliser des analyses individuelles et ciblées de la menace au sujet de détenus ou d'ex-détenus dits terroristes, extrémistes ou radicalisés.

¹⁰⁵ Parmi lesquelles on retrouve « identifier ou localiser (...) les personnes, les groupements, les objets ou les événements susceptibles de représenter une menace » (art. 3, 2° de l'Arrêté royal du 28 novembre 2006 précité).

¹⁰⁶ En principe, les données sont conservées pour une durée de 30 ans à partir de leur enregistrement (art. 5 § 1). Il est toutefois possible tantôt de les conserver pour une durée moins longue (sur base des hypothèses énoncées par l'art. 5 § 3) tantôt de les conserver pour une durée plus longue (si les données ont toujours un lien direct avec les menaces évaluées par l'OCAM) (art. 5 § 2).

¹⁰⁷ Pour aller plus loin. Voy. le rapport d'activités 2021 de l'OCAM où l'institution donne des renseignements sur l'accomplissement de ses missions légales, le fonctionnement de son service, traite des événements marquants de l'année 2021, communique divers statistiques et publications notamment sur les personnes reprises dans la Banque de données commune (cf. *infra* n°37, 49-52 sur cette notion), ou le nombre de mesures administratives individuelles qu'elle a recommandées au Ministre de l'Intérieur pour prévenir la menace terroriste ou extrémiste : OCAM, *Rapport d'activités 2021*, disponible en ligne sur < https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2022/08/2021_rapport-annuel_WEB.pdf >.

¹⁰⁸ Pour un schéma récapitulatif des structures établies par la Note Stratégique, il est renvoyé à l'**Annexe n°1** du présent mémoire ; on s'est permis de reprendre utilement le schéma présent au terme de ladite Note Stratégique.

stratégique encourageant le développement des connaissances, la coopération, la concertation et l'échange d'informations et d'expertise à destination de tous les services compétents impliqués dans la lutte antiterroriste au sens large, avec pour objectif affiché de **lutter contre les causes du terrorisme, de l'extrémisme et du processus de radicalisation**¹⁰⁹. Cette Stratégie Ter a en réalité succédé au Plan d'Action Radicalisme (Plan R) - adopté en 2006 et réactualisé le 14 décembre 2015 par le Conseil National de Sécurité -, lui-même succédant alors au Plan Mosquées (Plan M) adopté en décembre 2002 (*cf. supra*, n°22 et 23).

Bien qu'elle reprenne en grande partie les structures de concertation existantes (TFN, TFL, CSIL-R) sous le Plan R¹¹⁰, la Stratégie Ter s'écarte de ses prédécesseurs sur trois points : premièrement, l'on peut dire qu'il s'agit d'une stratégie nationale « supra-fédérale » attendu qu'elle a fait l'objet d'une approbation officielle tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements des Communautés et Régions, lesquels ont concouru à son élaboration ; deuxièmement, elle traite dorénavant sur un pied d'égalité toutes les formes d'extrémisme et de terrorisme, qu'elles soient d'inspiration idéologique ou religieuse¹¹¹. Et enfin, troisièmement, au lieu de continuer à opter pour une approche répressive et strictement sécuritaire, la Stratégie Ter met désormais en lumière une approche dite **multidisciplinaire**¹¹², qui s'appuie sur l'expertise de tous les niveaux de pouvoir du pays et repose sur la prémisse qu'il est nécessaire d'adopter à la fois une logique de **sécurité** et une logique de **socio-prévention**¹¹³. C'est dans l'esprit de cette approche multidisciplinaire que toutes les plateformes de concertation et d'échange d'informations instituées par ladite Note Stratégique sont appelées à agir, en employant une approche individualisée et en fonctionnant selon la philosophie de la gestion des risques, elle-même définie comme « *un processus cyclique, basé sur trois grandes étapes : détection des risques, évaluation et réduction des risques.* »¹¹⁴

33. A présent, déterminons les différents types de plateformes développés par la Stratégie Ter.

¹⁰⁹ OCAM, *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique*, septembre 2021, disponible en ligne sur < <https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/Note-strategique-Extrémisme-et-Terrorisme.pdf> >, p. 7.

¹¹⁰ OCAM, *Le Plan R (...)*, *op. cit.*, p. 11-15.

¹¹¹ Cependant qu'*ab initio*, la focale était avant tout placée sur la menace du terrorisme et de l'extrémisme islamiste, à l'origine d'ailleurs du confidentiel Plan Mosquées.

¹¹² Selon ladite Note Stratégique, cette approche multidisciplinaire est essentielle « *en vue d'une prévention, d'une détection précoce, d'une réintégration, d'un échange d'informations, d'une priorisation précise sur la base de l'image de la menace et d'une identification du ou des services les mieux placés pour prendre les mesures appropriées. Ces mesures peuvent être proactives, préventives, répressives ou axées sur la réinsertion sociale. À cet égard, il est donc primordial de promouvoir une culture de confiance et de coopération entre les différentes disciplines professionnelles.* » : *cf.* OCAM, *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme. (...)*, *ibid.*, p. 8 (souligné par nous).

¹¹³ Annexe n°2 au mémoire (Compte-rendu). Entretien du 27 juin 2022 précité ; OCAM, *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme. (...)*, *op. cit.*, p. 3-4. Voy. e. a. sur la Stratégie Ter : OCAM, *La Stratégie Extrémisme et Terrorisme & la Banque de Données Commune, une approche pluridisciplinaire du terrorisme et de l'extrémisme, y compris le processus de radicalisation*, brochure disponible en ligne sur < https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/Strategie-TER-et-bdc_bourgmestres_web.pdf >.

¹¹⁴ *Cf.* OCAM, *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme. (...)*, *ibidem*, p. 8.

Il y en a de deux sortes : d'une part, des plateformes **centralisées** - la Task Force Nationale (TFN) et les Groupes de travail thématiques (GT) -, d'autre part, des plateformes dites **décentralisées** – les Task Force Locales (TFL) et les Cellules de Sécurité Intégrale locales (CSIL-R).

34. Les plateformes centralisées de la Stratégie TER : la TFN et les GT nationaux¹¹⁵.

Réunie au moins une fois par mois sous la présidence de l'OCAM, la TFN constitue la plateforme centrale de la Stratégie : elle en assure la gestion générale et le suivi continu de son exécution, tout en veillant à la coordination des différents partenaires concourant à la réalisation de cette Stratégie. Ces différents partenaires sont tous représentés à la TFN : il s'agit du Ministère public, de la SE, du SGRS, de la Police Fédérale et de la Police Locale, du SPF Intérieur¹¹⁶, du SPF Justice¹¹⁷ et enfin de toutes les collectivités politiques fédérées du Royaume. Enfin, la TFN met sur pied des GT nationaux : il est question de réunir des experts autour d'un phénomène, d'une tendance, ou d'une problématique identifiée par la TFN dans le but d'en faire des analyses, de développer la connaissance sur la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et la radicalisation, et d'aider *in fine* les partenaires décentralisés à prendre des décisions efficaces, en leur transmettant des informations, des connaissances ou de l'expertise¹¹⁸.

35. Les plateformes décentralisées : les TFL et les CSIL-R¹¹⁹. A côté des plateformes centralisées, il existe les TFL et les CSIL-R qui constituent selon les termes de la Note Stratégique son « centre névralgique ». Dit simplement, la fonction occupée par les plateformes décentralisées est ni plus ni moins d'opérer **une concertation multidisciplinaire** des cas pouvant présenter des risques de menace terroriste et extrémiste afin de réduire *in fine* ces risques vis-à-vis de la sécurité. Il sera proposé de s'attarder davantage sur les CSIL-R à ce stade du travail.

36. Le volet sécuritaire assuré par les TFL. D'un côté, les TFL¹²⁰ sont des plateformes de concertation instaurées à chaque arrondissement judiciaire au sein de laquelle les services de police,

¹¹⁵ Sur ces plateformes centralisées, voy. OCAM, *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme*. (...), *op. cit.*, p. 15-16.

¹¹⁶ Plus particulièrement la Direction générale Sécurité et Prévention, la Direction générale de l'Office des Etrangers et le Centre de crise national.

¹¹⁷ Plus particulièrement la DG EPI et la Direction générale législation, liberté et Droits fondamentaux via la cellule « Prévention du terrorisme et de la radicalisation » du Service des Cultes et de la Laïcité et la cellule « Terrorisme et radicalisation violente » du Service de la Politique Criminelle.

¹¹⁸ Les différents GT nationaux spécifiés par la Stratégie TER (*op. cit.*, p. 16) sont les suivants : « Internet et Médias sociaux » ; « Radio et TV » ; « Prisons : exécution des peines et opérationnel » ; « Prévention » ; « Communication stratégique » ; « Extrémisme de droite » ; « Extrémisme de gauche » ; « Asie mineure » ; « Caucase du Nord » ; « Taskforces locales » ; « Asile & Migration » ; « Salafisme ».

¹¹⁹ Sur ces plateformes décentralisées, voy. OCAM, *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme*. (...), *op. cit.*, p. 9-14.

¹²⁰ Sur les TFL, voy. les circulaires suivantes confidentielles ou non : Circulaire du Ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice du 22 mai 2018 *relative à l'échange d'informations et au suivi des Terrorist Fighters et des propagandistes de haine* [non publiée] ; Circulaire du 21 août 2015 *relative à l'échange d'informations et au suivi des foreign terrorist fighters* provenant de Belgique [non publiée ?] ; Circulaire ministérielle GPI 78 du 31 janvier 2014 précitée (laquelle propose une définition de la TFL et est l'un des premiers instruments juridiques encourageant sa création).

les services de sécurité et de renseignement, le Ministère public et l'Office des Etrangers échangent des informations et des renseignements sur **la radicalisation violente** et concluent des accords de coordination sur la collecte de ces informations. Constituant le volet **sécuritaire** de la Stratégie Ter, la TFL « *se focalise sur une approche réactive et répressive par le biais d'un suivi policier et judiciaire* »¹²¹. Son travail principal est d'organiser des concertations mensuelles tantôt sur des « nouveaux » cas de radicalisation qui lui sont soumis en vue d'une première évaluation du risque, tantôt sur le suivi des entités et personnes reprises dans la Banque de données commune (BDC) reprenant les Terrorist Fighters et les Prédicateurs de haine (*cf. infra*, n°38 et 50-52). La TFL peut également directement alimenter la BDC sur base des discussions qu'elle mène. Les différents « cas » qui sont enregistrés dans la BDC font l'objet, par la TFL, d'une répartition en 4 niveaux de priorité, des cas nécessitant plus d'attention et de suivi que d'autres¹²². Au fond, la TFL peut au sujet des cas abordés prendre trois décisions : 1° elle peut décider d'assurer un suivi du cas concerné ou de recommander des mesures dans le cadre du fonctionnement quotidien des services de police, de renseignement et de sécurité ; 2° elle peut transmettre le cas aux CSIL-R pour un suivi d'ordre socio-préventif ; ou enfin 3° elle peut prendre la décision de mettre fin purement et simplement au suivi du cas concerné¹²³.

37. **Le volet socio-préventif des CSIL-R.** De l'autre côté, les CSIL-R constituent le volet socio-préventif de la Stratégie Ter : réglées par une loi du 30 juillet 2018 qui rend leur création obligatoire en principe pour chaque commune¹²⁴, elles ont pour dessein principal de **détecter de façon précoce** des personnes se trouvant dans un processus de radicalisation, de réaliser une concertation sur ces personnes et d'élaborer le cas échéant des trajets de suivi individualisés à leur égard, dans un objectif de prévention générale des infractions terroristes entendues au sens large¹²⁵. Les CSIL-R travaillent en symbiose avec les TFL et abordent les personnes « *dans un contexte de société inclusive. Cette différence au niveau de l'approche se reflète dans la composition des structures de concertation. La TFL est composée de services de police, des services de* »

¹²¹ Cf. Projet de loi portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, *exposé des motifs*, Doc., Ch., 2017-2018, n°54-3209/001, p. 4.

¹²² Ces niveaux de priorités sont déterminés en fonction de la catégorie à laquelle est rattachée une entité surveillée ; il existe 4 catégories : « **les entités A** », principalement « suivies par la Police Judiciaire Fédérale et/ou les services de renseignement dans le cadre d'une enquête pénale classique menée par le Ministère public (fédéral) ou le juge d'instruction et/ ou dans le cadre d'une enquête de renseignement. Les [TFL] sont tenues au courant des dossiers et si des mesures à prendre sont nécessaires » ; « **les entités B** », « suivies pour la plupart sur la plateforme des TFL et des partenaires qui en font partie » ; « **les entités C** », faisant « l'objet d'un suivi primaire sur la plateforme des CSIL-R et des partenaires qui en font partie » ; et enfin « **les entités D** », reprenant « des personnes qui séjournent en prison à l'étranger ou ont été éloignées du territoire belge », dont la suppression dans la BDC est envisageable. (Voy. OCAM, *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme*. (...), *op. cit.*, p. 11).

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, *M.B.*, 14 septembre 2018, p. 70 835.

¹²⁵ Art. 2, al. 1^{er} et 3, § 2 de la loi précitée.

renseignement et de sécurité et du Ministère public. En outre, la CSIL R est principalement composée des acteurs sociaux du niveau local. À l'exception de la police locale ([représentée par l']Information Officer) qui assure le lien avec la TFL, aucun membre de la TFL ne siège au sein de la CSIL R. »¹²⁶

Le **bourgmestre** (ou son représentant) est l'autorité qui préside les réunions de la CSIL-R et établit la liste des cas des personnes radicalisées – tant des personnes mineures que majeures - qui feront l'objet d'une concertation par les membres de la CSIL-R¹²⁷. Il a la faculté d'inviter toute une série d'acteurs sociaux relevant notamment des entités fédérées dans le but d'adapter la composition de la CSIL-R en fonction du cas à aborder¹²⁸.

En outre, l'article 4 de la loi précitée règle le flux d'information entre la TFL et la CSIL-R ; dans ce cadre, le 1^{er} paragraphe dudit article prévoit que l'*Information Officer* (IO) de la Police locale puisse, avec l'approbation de la TFL compétente, **partager au sein de la CSIL-R les cartes d'information** extraites de la BDC¹²⁹ relatives aux individus dont le cas est soumis à la concertation de la CSIL-R concernée. Le second paragraphe du même article dispose qu'afin d'harmoniser toute communication de la CSIL-R vers la TFL, l'IO est appelé à communiquer à la TFL **une fiche de feed-back CSIL-R individuelle** adoptée à l'unanimité par les membres de la CSIL-R. Cette fiche de feed-back, basée sur des critères dégagés uniquement dans les travaux parlementaires¹³⁰, doit essentiellement répondre à la question de savoir si « *l'individu concerné se trouve dans une phase où il est capable de commettre un acte terroriste, en d'autres termes de savoir s'il est prêt à passer*

¹²⁶ Projet de loi précité, n°54-3209/001, p. 4.

¹²⁷ Art. 3 de la loi précitée. Projet de loi précité, *rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, n°54-3209/003, p. 13.

¹²⁸ Cf. art. 3, § 1^{er}, al. 2, tirets 1 et 2 de la loi précitée. Les travaux parlementaires de la loi du 30 juillet 2018 citent à cet égard : « *les collaborateurs locaux chargés du dossier de radicalisation, les agents de prévention, les membres représentant des acteurs locaux (par exemple les communautés scolaires, les centres PMS, le service social du CPAS, les hôpitaux, les services de médiation, les services d'accompagnement pour mineurs, le Forem et les ateliers de travail, les "CAW" en Flandre et à Bruxelles, ...), les membres des maisons de justice, les membres de services communaux (par exemple le service Population, Jeunesse, Enseignement, ...), les associations locales, ...* » (cf. Projet de loi précité, exposé des motifs, n°54-3209/001, p. 7).

¹²⁹ La carte d'information est **un extrait de la fiche de renseignements** relative à un individu enregistré dans la BDC. Alors que la fiche de renseignements est une fiche personnelle contenant toutes les données à caractère personnel et les informations non classifiées provenant de l'ensemble des services alimentant la BDC, la carte d'information a quant à elle un contenu limité aux données à caractère personnel de la personne concernée, à la catégorie dans laquelle l'intéressé a été classé dans la Banque de données commune, à l'évaluation de la menace individuelle de l'OCAM (niveau de la menace, évaluation de la menace et motivation), à la TFL compétente pour le suivi et enfin aux mesures qui ont éventuellement été imposées par la TFL (par exemple signalements, suivi policier, ...). Voy. OCAM, *Plan R. Note de clarification sur la CSIL-R*, décembre 2019, disponible en ligne sur < https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/note_clarification_CSIL-R.pdf >, p. 24-26.

¹³⁰ L'exposé des motifs mentionne les critères d'évaluation suivants : 1° « **Estimation de l'efficacité du traitement** au niveau de la CSIL. Les mesures prises ont-elles un impact positif ou non? » ; 2° « **Estimation de la bonne volonté de l'individu de coopérer** avec les partenaires au sein de la CSIL. » ; 3° « **Estimation du recul pris ou non par l'intéressé par rapport à ses pensées extrémistes** » ; 4° « **Estimation de l'opportunité de poursuivre le traitement par l'intermédiaire de la CSIL**. La CSIL estime-t-elle disposer de suffisamment d'options pour accompagner l'intéressé? » ; 5° « **Autres éléments** que la CSIL souhaite communiquer (p.ex. mesures adoptées, recommandations, etc.) » : Projet de loi précité, n°54-3209/001, p. 9.

effectivement à l'acte. »¹³¹

On terminera notre examen des CSIL-R en attirant l'attention sur le fait que l'article 458^{ter} du Code pénal, qui prévoit **une exception à l'obligation de secret professionnel** consacrée par l'article 458 dudit Code, est applicable aux réunions de concertation de la CSIL-R¹³². Les membres des CSIL-R, dépositaires de secrets professionnels qui leur ont été confiés, disposent donc de la possibilité de partager ces informations protégées à l'occasion des concertations de cas suivis par la CSIL-R¹³³. Un tel dispositif a fait l'objet d'un **recours en annulation devant la Cour constitutionnelle** au motif qu'il violerait entre autres le droit au respect à la vie privée des personnes (Const., art. 22 ; CEDH, art. 8) qui se sont confiées aux dépositaires du secret lesquels se sont permis de révéler ledit secret durant la concertation au sein de la CSIL-R¹³⁴.

Par un arrêt du 27 avril 2021, la Cour constitutionnelle a **rejeté** le recours en considérant qu'aucun des moyens avancés n'était fondé. Concernant la compatibilité du dispositif avec l'article 22 de la Constitution, elle estime que l'instauration de la mesure d'exception à l'obligation du secret professionnel durant les concertations tenues par les CSIL-R constitue une **restriction justifiée du droit à la protection de la vie privée** respectant les principes de légalité, légitimité et proportionnalité. Sur ce point, la Cour a notamment attiré l'attention sur le fait qu'il ressort de l'intention du législateur que le dépositaire du secret professionnel est libre d'accepter ou non l'invitation du bourgmestre à participer à la CSIL-R et, que s'il y participe, il est libre d'y révéler ou non des informations couvertes par le secret professionnel¹³⁵. Autrement dit, l'exception au secret professionnel prévue par l'article 458^{ter} du Code pénal constitue non pas une obligation de parler mais un droit de parole, laissé à l'appréciation du dépositaire du secret. Ce raisonnement ne convainc pas le Comité T, estimant que cette faculté de révéler des secrets « *reste toute relative dans les (nombreux) cas où la personne dépositaire du secret travaille dans le cadre d'une relation hiérarchique ou lorsqu'elle est confrontée à des représentant-e-s des forces de l'ordre ou de la justice.* »¹³⁶ De surcroît, une telle exception au secret professionnel est de nature à **rompre le lien de confiance** essentiel entre le demandeur d'aide et la personne dépositaire du secret et à instaurer

¹³¹ *Ibid.*, p. 9.

¹³² Cf. art. 5 de la loi précitée.

¹³³ Selon le législateur, la *ratio legis* d'une pareille exception au secret professionnel dans la problématique de la radicalisation est **d'éviter une vision en tunnel** : en effet, « [u]n manque d'informations ou une 'vision en tunnel' parce que chacun travaille dans son propre domaine peuvent entraîner une évaluation erronée de la situation, de sorte qu'il est difficile de prendre une décision appropriée. » : Cf. Projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, *exposé des motifs, Doc., Ch.*, 2016-2017, n° 54-2259/001, p. 224.

¹³⁴ Les deux autres moyens avancés par les requérants étaient tirés d'une part de la violation de l'obligation de *standstill* prévue par l'art. 23 de la Constitution et d'autre part de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination (Const., art. 10 et 11).

¹³⁵ C.C., 27 avril 2021, n°52/2021, B.9.1. à B.14.4 ; Projet de loi précité, n° 54-2259/001, p. 228.

¹³⁶ Cf. Comité T, *Rapport 2019*, p. 22-23. Souligné par nous.

un climat de défiance délétère et même contre-productif. Il n'est en conséquence guère étonnant que certains acteurs sociaux dans la pratique rechignent à révéler de pareils secrets, voire à prendre part à la CSIL-R (voy. *infra*, n°59, le cas du CAPREV en Communauté française).

38. **L'Information Officer.** Enfin, en ce qui concerne l'*Information Officer* (IO), dont on vient de faire mention, il est en quelque sorte le « *speaker* » des plateformes de concertation décentralisées : il s'agit d'un membre de la Police Locale désigné par chaque zone de police qui a pour visée de faire le lien entre la TFL et la CSIL-R au sein d'un espace géographique donné. Sa mission principale consiste à assurer le partage d'informations et de « cas » entre la TFL et la CSIL-R concernées¹³⁷. Il occupe d'autres fonctions mineures listées par la Note Stratégique¹³⁸.

39. **L'outil visant à mettre en œuvre la Stratégie TER : la BDC.** Comme on l'a déjà fait remarquer avec les TFL, une banque de données commune (BDC) est utilisée par les acteurs de la Stratégie. Cette *database* veille à l'échange dynamique d'informations non classifiées entre tous les partenaires concernés et permet de procéder à une évaluation pertinente de la menace individuelle et, partant, de prendre le cas échéant des mesures efficaces et d'assurer un suivi approprié. Une analyse plus approfondie de la BDC sera proposée au paragraphe 3 de la présente section (*cf. infra*, n°51-54).

§ 2. De la récolte des données sur des individus/entités suspectés de terrorisme, extrémisme ou de radicalisation

40. Pour mettre en œuvre la Stratégie Ter présentée au paragraphe précédent ainsi que de manière plus générale la politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme, il convient d'abord de récolter des renseignements sur des personnes qui pourraient se trouver dans un processus de radicalisation ou être qualifiés d'extrémistes. Pour ce faire, le législateur n'a pas hésité à développer de nouveaux moyens de surveillance et de collecte de données à caractère personnel au risque de limiter davantage le droit au respect à la vie privée. Certains de ces moyens sont ciblés : c'est le cas des méthodes exceptionnelles de surveillance auxquelles la SE peut recourir (A), mais également de l'usage de caméras invisibles par les services de police (B). D'autres sont générales : il s'agit de mécanismes de *data retention* visant à mettre en place une obligation de conservation généralisée et indifférenciée tantôt des données des dossiers des voyageurs (C) et tantôt des métadonnées de communication (D).

¹³⁷ Notamment dans le cadre de la communication des fiches de feed-back adressées à la TFL par la CSIL-R et de la communication d'une carte d'information à destination des membres de la CSIL-R en vue de la concertation dudit cas.

¹³⁸ OCAM, *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme. (...), op. cit.*, p. 14. Voy. aussi Projet de loi précité, n°54-3209/001, p. 8.

A. Les services de sécurité et de renseignement et les méthodes de surveillance des individus suspectés de terrorisme, extrémisme ou de processus de radicalisation

41. **Contextualisation. Du rôle-clé de la Sûreté de l'Etat en matière de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme.** A côté du Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) – qui est le service militaire du renseignement –, il existe la Sûreté de l'Etat (SE), qui lui est le service civil du renseignement. A deux, ils forment les services de sécurité et de renseignement du Royaume (cf. art. 2, § 1, al. 1 de la Loi organique du 30 novembre 1998 précitée). C'est le service civil qui doit retenir toute notre attention en l'espèce : conformément à l'art. 7, 1^o de ladite loi, la SE est *de jure* compétente pour « **rechercher, analyser et traiter** le renseignement relatif à **toute activité qui menace ou pourrait menacer** la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales, le potentiel scientifique ou économique défini par le Conseil national de sécurité, ou tout autre intérêt fondamental du pays défini par le Roi sur proposition du Conseil national de sécurité ». L'article 8 de la même loi va venir préciser les notions cardinales contenues à la disposition précédente : c'est ainsi que l'on comprend que par « *activité qui menace ou pourrait menacer* », la loi entend par là « *toute activité, individuelle ou collective, déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger, qui peut avoir un rapport avec [notamment] (...) le terrorisme [ou encore] l'extrémisme* » (art. 8, 1^o). La même disposition prévoit ensuite les définitions du terrorisme et de l'extrémisme telles que nous les avons déjà vues précédemment (cf. *supra*, n^o31).

A la lumière de ce qui précède, il s'avère que la SE se voit donc *inter alia* confiée pour mission de récolter, analyser et traiter des informations relatives à des activités en lien avec notamment le terrorisme, l'extrémisme ou le processus de radicalisation (vu que ce concept fait partie intégrante du champ d'application des définitions du terrorisme et de l'extrémisme de l'art. 8, 1^o, b) et c)) qui seraient susceptibles de menacer l'un des intérêts fondamentaux du Royaume.

42. **Les méthodes de recueil de données par la SE et plus singulièrement les méthodes exceptionnelles.** Pour permettre à la SE de s'acquitter de ses missions, la loi organique prévoit entre autres trois catégories de méthodes de collecte de données : les méthodes ordinaires¹³⁹, spécifiques¹⁴⁰ et exceptionnelles¹⁴¹. Comme le rapporte l'Institut fédéral des droits humains (IFDH) : « Ces trois catégories sont caractérisées par leur **degré croissant d'intrusion dans la vie** »

¹³⁹ Prévues aux art. 14 à 18 de la loi organique précitée.

¹⁴⁰ Prévues aux art. 18/4 à 18/8 de la loi organique précitée, lus en combinaison avec les art. 18/1, 18/2 et 18/3.

¹⁴¹ Prévues aux art. 18/11 à 18/17 de la loi organique précitée, lus en combinaison avec les art. 18/1, 18/2, 18/9 et 18/10.

***privée** des individus concernés, et par leur **subsidiarité décroissante** : les **méthodes spécifiques** ne peuvent être utilisées que si **les méthodes ordinaires** se révèlent insuffisantes pour permettre l'aboutissement de la mission de renseignement (Art. 18/3, §1er, alinéa 1er, loi organique [précitée]), et les **méthodes exceptionnelles** que si les **méthodes spécifiques**, à leur tour, ne permettent pas la récolte des informations recherchées (Art. 18/9, §2, loi organique [précitée]). Des **conditions supplémentaires** sont également requises pour l'autorisation de méthodes exceptionnelles. Elles exigent un **certain degré de gravité représenté par la menace potentielle** pour la sécurité nationale (Art. 18/9, §3, loi organique du 30 novembre 1998), nécessitent l'autorisation préalable écrite du dirigeant du service de sécurité concerné [art. 18/10, § 1^{er}, al. 1^{er} de la loi organique précitée] et l'avis conforme de la Commission BIM¹⁴² [art. 18/10, § 3, de la loi organique précitée]. Elles sont également limitées à une durée maximale de deux mois, éventuellement renouvelables [art. 18/10, § 1^{er}, al. 2 de la loi organique précitée] »¹⁴³. En plus de l'importance du respect du principe de subsidiarité, la loi appelle aussi toute mise en œuvre d'une méthode spécifique et exceptionnelle à être respectueuse du principe de proportionnalité (art. 2, §1^{er}, al. 4). Elle insiste également sur le fait que les méthodes de recueil de données n'ont pas à être utilisées pour réduire ou entraver les droits et libertés individuels (*ibid.*, al. 3).*

Malgré cette belle déclaration de principes et toutes ces conditions cumulatives, il n'en demeure pas moins que dans les faits, le recours à ces méthodes spécifiques et exceptionnelles par la SE, pour surveiller des activités potentiellement menaçantes qui sont en lien avec le terrorisme ou l'extrémisme en ce compris des processus de radicalisation, a considérablement augmenté depuis 2013¹⁴⁴. En effet, le Comité Permanent de contrôle des services de sécurité et de renseignement (Comité permanent R)¹⁴⁵ précise dans son rapport 2019¹⁴⁶ qu'en tout, pas moins de 1 118 autorisations ont été accordées à la SE afin de procéder à des méthodes spécifiques et exceptionnelles en rapport avec le terrorisme. Les méthodes exceptionnelles auxquelles on a durant

¹⁴² La Commission BIM est la commission de contrôle administrative « chargée de la surveillance des méthodes spécifiques et exceptionnelles de recueil de données des services de renseignement et de sécurité, créée par l'art. 43/1 » de la loi organique (cf. art. 3, 6° de ladite loi).

¹⁴³ INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS (IFDH), *Avis n°3/2021 du 4 juin 2021*, à la demande de la commission Justice, sur une Proposition de loi en vue de l'instauration d'une obligation de notification active pour certaines méthodes spécifiques de collecte de données, p. 3 à 4, disponible en ligne sur < <https://institutfederaaldroitshumains.be/sites/default/files/2022-05/vers-lavis-de-lifdh.pdf> >.

¹⁴⁴ Avec, il est vrai, une légère baisse pour l'année 2021 en revanche, en ce qu'on est passé de 2337 autorisations générales de pratiquer une méthode exceptionnelle ou spécifique pour l'année 2020 à 1823 autorisations pour 2021. Il semblerait toutefois que cette baisse est temporaire et liée au fait que « le service a connu un recrutement considérable, suivi d'une formation intensive accaparant de nombreuses forces vives et ayant impliqué une diminution du nombre d'agents disponibles pour les enquêtes » (Cf. COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, Intersentia, Bruxelles, 2022, p. 73 et 75, disponible en ligne sur < https://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Rapport_d_activites_2021.pdf >.

¹⁴⁵ COMITÉ PERMANENT R institué conformément à l'art. 1 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, M.B., 26 juillet 1991.

¹⁴⁶ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2019*, Intersentia, Bruxelles, 2020, p. 41 à 45, disponible en ligne sur < https://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag_2019.pdf >.

cette même année le plus recouru sont **les écoutes téléphoniques** (art. 18/17), **la collecte d'informations bancaires** (art. 18/15) et également **l'introduction au sein d'un service informatique** (art. 18/16). Ces deux dernières années, le terrorisme et l'extrémisme (comprenant pour rappel le processus de radicalisation) ont justifié respectivement le recours d'une part en 2020 à 998 et à 296 méthodes spécifiques et exceptionnelles de recueil de données, et d'autre part en 2021 à 690 et 279 méthodes spécifiques et exceptionnelles. Malgré une légère baisse de la mise en œuvre des méthodes de surveillance pour le terrorisme en 2021, la menace terroriste « demeure la priorité absolue » de la SE aux dires du Comité permanent R¹⁴⁷.

Il nous paraît finalement crucial d'attirer l'attention sur le fait que les moyens d'investigation des services de sécurité et de renseignement ne cessent de s'accroître au fil du temps. C'est ainsi que l'on peut relever la toute nouvelle loi du 14 juillet 2022¹⁴⁸ qui alloue dorénavant aux agents des services de renseignement et de sécurité la possibilité de recourir à des méthodes d'infiltration¹⁴⁹ tant dans le monde réel¹⁵⁰, que dans le monde virtuel (dans ce dernier cas, sous couvert d'une identité fictive)¹⁵¹.

43. **Absence d'obligation de notification active et atteinte à l'essence du droit au recours effectif.** On clôturera ce paragraphe en rappelant que les personnes qui font l'objet de pareilles mesures de surveillance secrètes n'ont toujours pas à l'heure actuelle la possibilité d'exercer leur droit à un recours effectif (*cf.* CEDH, art. 13), attendu que ces méthodes de recueil de données se réalisent naturellement à leur insu, et qu'il n'existe toujours pas en droit belge d'obligation de notification active dans le chef des responsables des services de sécurité et de renseignement, astreignant de ce fait ces derniers à avertir lesdites personnes qu'on les a soumises à des méthodes spécifiques ou exceptionnelles. La possibilité prévue, quant à elle, par l'art. 2, § 3 de la loi organique précitée permettant à toute personne intéressée – moyennant la réunion d'une série de conditions et plusieurs réserves - d'introduire une requête auprès des services de sécurité et de renseignement dans le but de savoir si elle a fait l'objet d'une méthode exceptionnelle – l'obligation de notification

¹⁴⁷ *Rapport d'activités 2021, op. cit.*, p. 89.

¹⁴⁸ Loi du 14 juillet 2022 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *M.B.*, 5 août 2022, p. 60 940.

¹⁴⁹ Par infiltration, la loi entend en réalité « le fait pour un agent (...) de s'intégrer délibérément dans un groupe ou dans la vie d'une personne afin de recueillir des informations ou des données, dans le cadre d'une enquête d'un service de renseignement et de sécurité et dans l'intérêt de l'exercice de ses missions, soit dans le monde virtuel, soit dans le monde réel. Cet agent dissimule sa qualité d'agent des services de renseignement et de sécurité et (...) a) participe ou facilite les activités ou soutient activement les convictions ou les activités de la personne ou du groupe qui fait l'objet de l'enquête, ou b) entretient des relations durables avec ceux-ci » : *Cf.* l'art. 2 de cette loi modificatrice qui a introduit dans l'art. 3 de la loi organique du 30 novembre 1998 un numéro 27, intitulé « s'infiltrer ». C'est nous qui soulignons.

¹⁵⁰ Voy. l'art. 25 de cette loi modificatrice qui a introduit un art. 18/12/1 établissant une méthode exceptionnelle de recueil de données consistant pour l'agent à s'infiltrer dans le monde réel.

¹⁵¹ Voy. l'art. 22 de cette loi modificatrice qui a introduit un art. 18/5/1 établissant une méthode spécifique de recueil de données consistant pour l'agent à s'infiltrer sur internet.

passive - a été annulée par la Cour Constitutionnelle, estimant que le mécanisme ne garantit pas suffisamment les droits au respect à la vie privée et au recours effectif. En effet, la Cour a dit pour droit que la notification de la méthode de surveillance a pour principal objet de permettre, le cas échéant, à une personne de contester la légalité de la mesure dont elle a fait l'objet et qu'en l'absence d'une obligation de notification active, la possibilité d'introduire un tel recours devient uniquement théorique, laissée à la seule initiative d'un justiciable informé de rien¹⁵².

Un vent d'espoir souffle toutefois : une proposition de loi déposée le 27 janvier 2021¹⁵³ a pour visée d'introduire une obligation de notification active mais uniquement limitée à certaines méthodes exceptionnelles de recueil de données. Cette proposition a fait l'objet d'un avis de l'IFDH¹⁵⁴ dans lequel il exprime ses critiques au regard des droits humains, considérant notamment qu'il est nécessaire d'inclure dans ladite proposition de loi la totalité des méthodes exceptionnelles, au risque de générer, à défaut, une différence de traitement injustifiée attentatoire au principe d'égalité et de non-discrimination prévue par les art. 10 et 11 de la Constitution.

B. L'usage de caméras invisibles et l'enregistrement des images prises

44. **Cadre légal.** La loi du 21 mars 2018¹⁵⁵ a inséré au sein de la loi sur la fonction de police (ci-après LFP)¹⁵⁶ un chapitre IV/1 à l'intérieur duquel se trouvent deux sections, dont la deuxième s'intitule « Utilisation non visible de caméras ». L'article 46/4 LFP permet *de jure* aux services de Police de recourir à des caméras fixes temporaires ainsi que des caméras mobiles – le cas échéant, intelligentes – de manière non visible, autant dans des lieux ouverts que dans des lieux fermés accessibles au public, lorsque les circonstances ne permettent pas aux fonctionnaires de police d'être identifiables ou sont de nature à rendre inopérante l'utilisation de caméras de manière visible. Parmi les fonctions assignées par la loi à l'usage de ces caméras invisibles, il y en a deux qui doivent

¹⁵² C.C., 14 mars 2019, n°41/2019, voy. notamment B.15.2. Cet arrêt annulait la réforme de l'art. 2 § 3 de la loi organique mise en place par la loi du 30 mars 2017 modifiant la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité et l'art. 259bis du Code pénal, *M.B.*, 28 avril 2017. Enfin, voy. aussi C.C., 22 septembre 2011, n°145/2011, un arrêt qui annulait le premier dispositif d'obligation de notification passive prévu à l'art. 2 § 3 de la loi susvisée. Ce dispositif à l'époque avait quant à lui été introduit par la loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité, *M. B.*, 10 mars 2010.

¹⁵³ Proposition de loi modifiant la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité en vue de l'instauration d'une obligation de notification active pour certaines méthodes spécifiques de collecte de données, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n° 55-1763/001. Le 14 septembre 2021, le Conseil d'Etat a rendu son avis dans lequel il impose au législateur « de justifier, au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, l'exclusion [de certaines mesures exceptionnelles] de surveillance du mécanisme de notification active que la proposition entend instaurer » (Proposition de loi précitée, avis du Conseil d'Etat section législation n°69.861/2/V du 6 septembre 2021, n° 55-1763/002, p. 7-8). A l'heure du 14 août 2022, les débats parlementaires n'ont semblé-t-ils pas avancé d'un poil.

¹⁵⁴ *Avis n°3/2021 du 4 juin 2021, op. cit.*, p. 8 à 13 pour la formulation des recommandations et critiques de l'IFDH.

¹⁵⁵ Loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, *M.B.*, 16 avril 2018, p. 33 691.

¹⁵⁶ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992, p. 27 124. Voy. les art. 46/1 à 46/14 de ladite loi.

absolument retenir notre attention : en vertu de l'art. 46/4, 2° LFP, il est permis d'employer des caméras non visibles pour recueillir des informations de police administrative tantôt au sujet de **personnes dites radicalisées** au sens de l'art. 3, 15° susmentionné de la loi du 30 novembre 1998, tantôt au sujet de **personnes suspectées de vouloir se rendre sur un territoire où sont actifs des groupes terroristes**, de telle sorte qu'à leur retour en Belgique, elles présentent une menace sérieuse d'infraction terroriste ou qu'elles ont l'intention de commettre hors du territoire national des infractions terroristes¹⁵⁷.

Notons que ce recours aux caméras invisibles est heureusement conditionné par une autorisation préalable soit du commissaire général de la police fédérale, lorsque ce service appartient à la Police Fédérale, soit du chef de corps de la zone de police locale, lorsque ce service est une zone de Police Locale, après avis préalable contraignant du parquet fédéral ou du procureur du Roi compétent, et de la SE, concernant le risque que la mesure peut présenter pour toute enquête en cours. Cette autorisation doit être donnée au cas par cas, par écrit et de manière motivée. De surcroît, toute utilisation de caméras non visibles doit respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité¹⁵⁸. La mesure peut faire l'objet d'une prolongation aux mêmes conditions (art. 46/5, al. 1 et 3 LFP). On relèvera pour terminer¹⁵⁹ que toute autorisation ou prolongation d'usage de caméras invisibles est placée sous le contrôle de l'Organe de contrôle de l'information policière¹⁶⁰, lequel dispose du pouvoir d'ordonner de façon motivée la suspension ou l'interruption ainsi que l'impossibilité d'exploiter les données obtenues par ces caméras, s'il considère que les conditions légales susvisées en vue de la décision, la prolongation ou l'exécution de cette mesure ne sont pas remplies en l'espèce (art. 46/6 LFP).

45. **Une nouvelle source d'informations pour les services de sécurité et de renseignement.**

L'art. 84 de la loi du 21 mars 2018 citée *supra* a inséré un article 16/4 dans la loi du 30 novembre 1998. Sans rentrer dans les détails, cette disposition confère dorénavant à la SE et au SGRS un droit d'accès direct aux informations et données à caractère personnel qui sont collectées au moyen de ces caméras non visibles (voy. art. 16/4, § 1^{er}, al. 1^{er}). Au vu de la place de cet article dans la loi, il s'agit donc d'une méthode ordinaire de recueil de données, soustraite aux conditions propres aux

¹⁵⁷ Autrement dit, la loi vise ici le phénomène des combattants terroristes étrangers. Sur cette notion, voy. *supra*, n°16.

¹⁵⁸ A l'instar des méthodes spécifiques et exceptionnelles de recueil de données des services de sécurité et de renseignement, cf. *supra*, n°42.

¹⁵⁹ Pour ce qui est des règles relatives à l'enregistrement, la conservation et l'accès aux données à caractère personnel découlant de l'utilisation de ces caméras non visibles, nous renvoyons aux art. 46/12 et 46/13 LFP.

¹⁶⁰ Le COC ou Organe de contrôle de l'information policière dispose dorénavant comme base légale du Titre VII de la loi-cadre du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 5 septembre 2018, p. 68 616. Ce titre VII énonce les règles en matière de composition, de missions, de compétence et de financement de l'institution. Quant au contrôle de l'usage des caméras invisibles, cette compétence est dévolue au COC conformément au prescrit de l'art. 46/1 LFP.

méthodes spécifiques et exceptionnelles, ce qui n'est pas sans susciter des critiques au vu du caractère très intrusif de cette pratique au regard du droit à la protection de la vie privée.

46. **Critique du dispositif.** L'usage des caméras non visibles est un dispositif qui inquiète tant le Comité T que la LDH, laquelle avait à l'époque introduit un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle. Le Comité T juge en effet que cette mesure engendre « *une extension notoire des compétences de la police administrative et pourrait, à ce titre, ouvrir la voie à d'autres mesures qui opéreraient un rapprochement des compétences entre police judiciaire et police administrative, sans pour autant que les garanties procédurales judiciaires ne soient elles aussi étendues.* »¹⁶¹ Ce recours n'a toutefois pas convaincu la Haute Juridiction constitutionnelle¹⁶².

C. L'obligation de conservation et, le cas échéant, de transmission des données de dossiers passagers (PNR)

47. **Le PNR, une database issue de l'impulsion du droit européen.** La loi du 25 décembre 2016¹⁶³ (ci-après loi PNR) a transposé la Directive 2016/681¹⁶⁴ instaurant le *Passenger Name Record* (PNR). Le PNR est une base de données belge contenant l'ensemble des données des passagers empruntant un transport à caractère international (transports aérien, ferroviaire, routier international et maritime)¹⁶⁵. Cette loi du 25 décembre 2016 crée en réalité un cadre normatif visant à imposer aux différents secteurs de transport de personnes à caractère international et aux opérateurs de voyage de **transmettre les données de leurs passagers à une banque de données** tenue par l'Unité d'information des passagers (UIP) créée au sein du SPF Affaires Intérieures¹⁶⁶. L'article 8 de ladite loi énonce les six finalités du traitement des données. Parmi celles-ci, on retrouve la prévention, la recherche et la poursuite d'infractions terroristes telles que visées par le Titre Ier ter du livre II du Code pénal, mais également la prévention des troubles graves à la sécurité publique dans le cadre de la radicalisation violente¹⁶⁷ par le suivi des personnes et des groupements

¹⁶¹ Cf. COMITÉ T, *Rapport 2020*, p. 25. Voy. aussi l'art. suivant : LDH, *Réforme de la gestion de l'information policière : une proposition qui nécessite réflexion !*, 8 avril 2019, disponible en ligne sur < <https://www.liguedh.be/reforme-de-la-gestion-de-l-information-policiere-une-proposition-qui-necessite-reflexion/> >.

¹⁶² C.C., 20 février 2020, n°27/2020.

¹⁶³ Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, *M.B.*, 25 janvier 2017, p. 12 905.

¹⁶⁴ Directive 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, *J.O.U.E.*, L.119/132, du 4 mai 2016.

¹⁶⁵ Voy. à propos du PNR et des remarques qu'il suscite à l'aune des droits humains : COMITÉ T, *Rapport 2020*, p. 22-23.

¹⁶⁶ Cf. les art. 5, 12, 13 et 15 de la loi du 25 décembre 2016 précitée.

¹⁶⁷ La radicalisation violente dont il est question ici se distingue du processus de radicalisation de l'art. 3, 15° de la loi du 30 novembre 1998. A la place, le législateur fait référence à la radicalisation violente telle que définie par la Circulaire GPI 78 du 31 janvier 2014 précitée selon laquelle la **radicalisation violente** est un « *processus par lequel un individu ou un groupe est influencé de sorte que l'individu ou le groupe en question soit mentalement prêt à commettre des actes extrémistes, ces actes allant jusqu'à être violents ou même terroristes* » (Cons. Projet de loi relatif au traitement des données des passagers, *exposé des motifs, Doc.*, Ch., 2015-2016, n°54-2069/1, p. 19).

jugés radicalisés, et enfin, le suivi des activités pouvant menacer l'un des intérêts fondamentaux du Royaume notamment au sens de l'art. 7, 1^o de la loi du 30 novembre 1998 précitée (cf. art. 8, § 1^{er}, 1^o, 3^o et 4^o)¹⁶⁸, c'est-à-dire – comme on l'a déterminé *supra* (cf. n°31 et 41) - toute activité ayant un rapport avec le terrorisme, l'extrémisme en ce compris le processus de radicalisation¹⁶⁹.

L'article 9 de la loi PNR énumère les données des passagers qui alimenteront la *database*, comprenant, d'une part, les données de réservation et d'autre part, les données d'enregistrement et d'embarquement. Nombre d'entre elles sont des données à caractère personnel, protégées par le droit international des droits humains (cf. p. ex. l'art. 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE). Toutes les données font l'objet d'un traitement « *en vue de la réalisation d'une évaluation préalable des passagers avant leur arrivée, leur départ ou leur transit prévu sur le territoire national afin de déterminer quelles personnes doivent être soumises à un examen plus approfondi.* » (cf. art. 24 de la loi PNR) Ces données sont conservées jusqu'à 5 ans, mais elles sont en principe dépersonnalisées après 6 mois à compter de leur enregistrement dans la *database* (art. 18 et 19 de la loi PNR). A l'expiration de ce délai de 6 mois, seuls les autorités judiciaires et les services de renseignement et de sécurité auront accès à l'intégralité de ces données afin de réaliser des recherches dites ponctuelles (art. 20 et 27 de la loi PNR). De fait, en vertu de l'article 16/3 § 1^{er} de la loi du 30 novembre 1998¹⁷⁰, la SE et le SGRS peuvent, dans l'intérêt de l'exercice de leurs missions, décider de façon dûment motivée d'accéder aux données des passagers du PNR, sous le contrôle du Comité permanent R.

48. Critiques du PNR et procédure de recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. L'introduction du PNR dans l'ordre juridique belge a et continue de susciter bien

¹⁶⁸ C'est via ces termes que le Ministre de l'Intérieur a justifié ces finalités : « *Les attentats du 22 mars 2016 dans le hall des départs de l'aéroport national et à la station de métro Maelbeek, ceux du 13 novembre 2015 à Paris, les autres événements dramatiques qui se sont déroulés à Bruxelles (Musée Juif, mai 2014), Paris (Charlie Hebdo, janvier 2015), Copenhague (Février 2015) et la menace à laquelle est confronté notre pays, en lien direct avec la problématique des "foreign fighter" et des "returnees", nous rappellent plus que jamais qu'il est essentiel, pour les autorités qui souhaitent assurer la protection et la sécurité des citoyens, de ne pas seulement adopter une attitude réactive, mais également d'anticiper les risques liés aux déplacements criminels.* Cette anticipation est notamment possible grâce à l'analyse des fichiers contenant les données de voyage (...). En effet, le phénomène terroriste ne doit pas nous faire perdre de vue que bien d'autres phénomènes tels que le radicalisme violent (...) présentent une menace pour les citoyens, ainsi que pour la sécurité et la stabilité de la société. » : cf. Projet de loi précité, p. 5 (c'est nous qui soulignons).

¹⁶⁹ En plus de ces trois finalités, on retrouve aussi en totale autonomie vis-à-vis du droit européen « **la lutte contre l'immigration illégale** » et « **l'amélioration des contrôles de personnes aux frontières extérieures** ». (art. 8 § 2). Cette finalité était déjà farouchement critiquée par le Contrôleur européen de la protection des données qui considérait qu'au sujet de la Directive PNR « *la principale finalité du système n'est pas le contrôle aux frontières traditionnel, mais le renseignement, et l'arrestation de personnes qui ne sont pas des suspects, avant qu'une infraction ait été commise [et] souhaite rappeler que le développement d'un tel système suscite de sérieuses préoccupations en matière de transparence et de proportionnalité, et pourrait ouvrir la voie à une évolution vers une société de surveillance* » (Deuxième avis sur la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, Avis n° 5/2015, 24 septembre 2015, p. 10, souligné par nous).

¹⁷⁰ Tel qu'introduit par l'art. 51 de la loi du 25 décembre 2016 précitée.

des controverses. On peut à cet égard relever que la Commission pour la protection de la vie privée, l'ancêtre de l'actuelle Autorité de Protection des données (APD), s'était montrée très critique dans son avis lors des travaux parlementaires : elle estimait, entre autres, que le PNR belge disposait d'un champ d'application beaucoup trop large vis-à-vis de la Directive qu'il transpose, en ce qu'il prévoit la collecte et le traitement d'un plus grand nombre de catégories de données pour davantage de finalités. La durée de conservation des données de 5 ans mise en place par la loi PNR était également critiquée attendu que la Directive prévoyait un plafond de 5 ans mais aucune obligation de l'atteindre¹⁷¹. On peut également relever à ce stade les critiques très légitimes formulées par le député Benoît HELLINGS lors des débats en commission ; ce dernier mettait en garde contre une méthode de surveillance arbitraire et généralisée de la population, où tous les citoyens sont potentiellement suspects et fichés « dans l'espoir que des corrélations puissent être établies avec d'autres banques de données ». Il estimait enfin que ce n'était pas une mesure nécessaire dans une société démocratique et proportionnée au regard du § 2 de l'article 8 de la CEDH – lequel dresse le régime d'admissibilité des restrictions au droit au respect de la vie privée et familiale -, attendu que le PNR porterait « atteinte à grande échelle à la vie privée de tous les Belges, et pas seulement de quelques milliers d'individus suspects »¹⁷².

En juillet 2017, la LDH a introduit un recours en annulation de la loi du 25 décembre 2016 auprès de la Cour constitutionnelle. Cette dernière avait finalement décidé de poser dix questions préjudicielles¹⁷³ à la Cour de Justice de l'UE (CJUE), laquelle y a répondu le 22 juin 2022¹⁷⁴. Dans cet arrêt, la CJUE établit notamment que la Directive PNR instaure **une ingérence profonde** dans les droits au respect à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et que cette ingérence doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire en vue de prévenir et de détecter des infractions terroristes ou relevant de la criminalité grave. La Cour estime aussi que la conservation généralisée des données de l'ensemble des passagers doit se limiter à une période de 6 mois et qu'au-delà dudit délai, il convient de réserver cette conservation aux seules données de ceux qui pourraient présenter un risque en matière d'infractions terroristes. Cette décision de la CJUE rappelle en somme que toutes les limitations aux droits et libertés sont de stricte interprétation. Il ne reste plus qu'à attendre le prononcé de la Cour constitutionnelle, seule habilitée à annuler ou non

¹⁷¹ Projet de loi précité, avis n°55/2015 du 16 décembre 2015 de la Commission de la protection de la vie privée, n°54-2069/1, p. 69-88.

¹⁷² Projet de loi précité, *rapport de la première lecture fait au nom de la Commission temporaire « Lutte contre le terrorisme »*, n°54-2069/3, p. 19-21 ; voy. aussi *ibid.*, *rapport de la deuxième lecture fait au nom de la Commission temporaire « Lutte contre le terrorisme »*, n°54-2069/6, p. 21-22.

¹⁷³ C.C., 17 octobre 2019, n° 135/2019.

¹⁷⁴ CJUE, 21 juin 2022, C-817/19, disponible en ligne sur < https://cdnx.nextinpact.com/data-next/file-uploads/Arr%C3%AAt%20C_817_19FR.pdf >.

la loi belge PNR¹⁷⁵. Il est permis de s'attendre à une annulation du dispositif par la Cour, en ce qu'il est clairement établi que la loi PNR outrepassse les objectifs légitimes visés par la Directive et que les moyens qu'elle met en œuvre sont disproportionnés au regard du droit à la vie privée.

D. L'obligation de conservation et, le cas échéant, de transmission des métadonnées de communication

49. **Cadre normatif.** Le 7 juillet 2022 a été adopté en séance plénière à la Chambre des Représentants un projet de loi pour le moins polémique : il s'agit de la loi du 20 juillet 2022 relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités¹⁷⁶. Cette loi vise à modifier la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques¹⁷⁷ en vue d'instaurer une **obligation de conservation « prétendument ciblée » des métadonnées** de communication dans le chef des opérateurs de communication électronique pour une durée de 12 mois, aux fins de la sauvegarde de la sécurité nationale, de la lutte contre la criminalité grave, de la prévention de menaces graves contre la sécurité publique, et de la sauvegarde des intérêts vitaux d'une personne physique¹⁷⁸. Les métadonnées de communication dont il est question en l'espèce sont énumérées au paragraphe 2 de l'art. 126/2 de la loi du 13 juin 2005¹⁷⁹ : il s'agit de l'ensemble des données traitées et générées lors d'une communication électronique à l'exception du contenu de celle-ci.

Il convient d'attirer l'attention sur l'une des hypothèses identifiées par le nouvel art. 126/3 de la loi du 13 juin 2005¹⁸⁰ dans lesquelles les métadonnées devront être conservées : il est prévu que cette obligation de conservation s'applique dans les zones géographiques déterminées par l'OCAM dont le niveau de menace est au moins de niveau 3 (c'est-à-dire une menace possible et vraisemblable) et aussi longtemps que le niveau de menace reste au niveau 3. Autrement dit, « *si le niveau de la menace est au moins de niveau 3 et couvre l'ensemble du territoire* », il faudra donc procéder à une **conservation générale et indifférenciée** des métadonnées de communication sur l'intégralité du territoire du Royaume. Dans ce dernier cas, un Arrêté royal de confirmation devra être acté dans le mois de la décision consistant à procéder à la conservation générale et indifférenciée des métadonnées. A défaut de confirmation, la conservation des données devra prendre fin¹⁸¹. L'hypothèse mentionnée ci-dessus est la plus intéressante compte tenu de la lutte

¹⁷⁵ Voy. notamment à ce propos, LDH, *La loi belge PNR « Passenger Name Record » recadrée par la Cour de justice de l'Union européenne*, communiqué de presse publié le 22 juin 2022, à retrouver en ligne sur < <https://www.liguedh.be/la-loi-belge-pnr-passenger-name-record-recadree-par-la-cour-de-justice-de-lunion-europeenne/> >.

¹⁷⁶ M.B., 8 août 2022, p. 61 505.

¹⁷⁷ M.B., 20 juin 2005, p. 28 070.

¹⁷⁸ Voy. l'art. 126/1 nouveau de la loi du 13 juin 2005 précitée, tel que modifié par l'art. 9 de la loi du 20 juillet 2022 précitée.

¹⁷⁹ Tel qu'inséré par l'art. 10 de la loi du 20 juillet 2022 précitée.

¹⁸⁰ Tel qu'inséré par l'art. 11 de la loi du 20 juillet 2022 précitée.

¹⁸¹ Cf. l'art. 126/3, § 2 de la loi du 13 juin 2005 précitée, tel que modifié par l'art. 11 de la loi du 20 juillet 2022 précitée.

contre le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme. En effet, on se souvient utilement que l'évaluation de la menace réalisée par l'OCAM porte sur les menaces terroristes et extrémistes, en ce compris le processus de radicalisation. L'impact de la menace terroriste, radicale et extrémiste peut donc amener l'OCAM à créer une obligation de conservation des métadonnées de communication, une obligation qui s'étendra à tous les utilisateurs de communication électronique. A notre connaissance, aucun débat parlementaire n'a eu lieu sur cette faculté pourtant lourde de conséquences qu'a l'OCAM de mettre en branle cette obligation généralisée et indifférenciée de conservation des métadonnées. Il s'agit selon nous d'une carence démocratique, surtout quand on songe au fait que le niveau de la menace s'élevait partout à 3 jusqu'en fin janvier 2018¹⁸².

50. **La loi du 20 juillet 2022, une loi réparatrice ?**¹⁸³. En réalité, ce n'est pas la première fois que le législateur belge entend mettre en place une telle réforme. Il avait en effet tenté d'instaurer cette obligation d'abord par une loi du 30 juillet 2013¹⁸⁴ et ensuite par une loi du 29 mai 2016¹⁸⁵. Il s'avère que ces deux lois ont toutes les deux été successivement annulées par la Cour constitutionnelle, dans ses arrêts du 11 juin 2015 et du 22 avril 2021¹⁸⁶. La loi du 20 juillet 2022 précitée agirait donc comme une « loi réparatrice » ; c'est du moins ce que prétend le législateur dans l'exposé des motifs¹⁸⁷.

Mais le législateur a-t-il vraiment pris en considération les garanties exigées par la jurisprudence en la matière en vue de respecter les droits fondamentaux ? Il est permis d'en douter sérieusement. En effet, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que « *l'obligation de conservation des données relatives aux communications électroniques doit être l'exception, et non la règle* »¹⁸⁸. La Haute Juridiction constitutionnelle s'inspire en réalité de la jurisprudence de la CJUE en matière de *data retention*, laquelle considère depuis 2014 que la conservation *a priori* généralisée et indifférenciée des métadonnées de l'ensemble des personnes faisant usage de services de communications électroniques constitue en règle **une restriction disproportionnée au droit au respect de la vie privée** et à la protection des données à caractère personnel, et ce, au vu de la

¹⁸² On rappellera à ce propos qu'actuellement l'OCAM établit le niveau général de la menace à 2 et à 3 à quelques endroits spécifiques depuis la fin janvier 2018 : Projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités, *rapport de la première lecture fait au nom de la commission de l'économie, de la protection des consommateurs et de l'agenda numérique*, Doc., Ch., 2021-2022, n°55-2572/3, p. 17.

¹⁸³ Voy. à ce propos, COMITÉ T, *Rapport 2022*, p. 16-23.

¹⁸⁴ Loi du 30 juillet 2013 portant modification des art. 2, 126 et 145 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'art. 90decies du Code d'instruction criminelle, *M.B.*, 23 août 2013, p. 56 109.

¹⁸⁵ Loi du 29 mai 2016 relative à la collecte et à la conservation des données dans le secteur des communications électroniques, *M.B.*, 18 juillet 2016.

¹⁸⁶ C.C., 22 avril 2021, n° 57/2021 ; C.C., 11 juin 2015, n° 84/2015.

¹⁸⁷ Projet de loi précité, *exposé des motifs*, Doc., Ch., 2021-2022, n°55-2572/1, p. 4-5.

¹⁸⁸ Cf. C. C., 22 avril 2021, n° 57/2021, B.18.

quantité importante de métadonnées susceptibles d'être collectées et du caractère sensible¹⁸⁹ des informations que ces données peuvent révéler¹⁹⁰. La CJUE admet cependant **une conservation *a priori* et ciblée des métadonnées** mais uniquement à des fins de lutte contre le terrorisme ou la criminalité grave et en cas de menace grave pour la sécurité nationale, pour une durée limitée au strict nécessaire et sur base d'éléments objectifs « *permettant de viser un public dont les données sont susceptibles de révéler un lien, au moins indirect, avec des actes de criminalité grave, de contribuer d'une manière ou d'une autre à la lutte contre la criminalité grave ou de prévenir un risque grave pour la sécurité publique* »¹⁹¹. A la lumière de ce qui précède, il apparaît clairement que la nouvelle loi du 20 juillet 2022 n'opère pas le changement de perspective requis par la jurisprudence de la CJUE et de la Cour constitutionnelle¹⁹², attendu que les différentes hypothèses prévues par l'art. 11 de la loi mettant en œuvre l'obligation de conservation des métadonnées sont formulées de manière très large de sorte qu'elles sont susceptibles de couvrir une part importante du territoire du Royaume, voire même son intégralité, au mépris de la jurisprudence précitée¹⁹³. La Ligue s'est d'ailleurs dite prête à introduire un nouveau recours en annulation de la loi devant la Cour Constitutionnelle¹⁹⁴, qui, d'après nous, a beaucoup de chances d'aboutir au vu du mépris manifeste et constant du législateur belge vis-à-vis de la jurisprudence européenne relative à la prohibition de la conservation généralisée et indifférenciée des métadonnées.

§ 3. De l'échange des informations et des données sur les individus ou entités jugés radicalisés, extrémistes ou terroristes : l'avènement de la BDC

51. De l'origine de la BDC : la loi sur la fonction de police. Présentée comme l'outil des

¹⁸⁹ Comme l'affirme la CJUE, eu égard aux métadonnées de communication, « *prises dans leur ensemble, lesdites données peuvent permettre de tirer des conclusions très précises concernant la vie privée des personnes dont les données ont été conservées, telles que les habitudes de la vie quotidienne, les lieux de séjour permanents ou temporaires, les déplacements journaliers ou autres, les activités exercées, les relations sociales de ces personnes et les milieux sociaux fréquentés par celles-ci. En particulier, ces données fournissent les moyens d'établir le profil des personnes concernées, information tout aussi sensible, au regard du droit au respect de la vie privée, que le contenu même des communications* ». Cf. CJUE, 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB/Post-och telestyrelsen et Secretary of State for the Home Department/ Tom Watson e.a.*, affaires jointes C-203/15 & C-698/15, § 96.

¹⁹⁰ CJUE, 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net, French Data Network, Ordre des barreaux francophones et germanophone*, C-511/18, C-512/18, C-520-18, § 117 ; CJUE, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland Ltd & Michael Seitzinger e.a.*, C-293/12 & C-594/12, § 65.

¹⁹¹ Cf. Comité T, Rapport 2022, p. 19, faisant référence aux points 147 et 148 de l'arrêt *Quadrature du net* et au point 111 de l'arrêt *Tele2* de la CJUE.

¹⁹² La Rapporteuse spéciale avait également prié la Belgique lors de sa visite en mai 2018 de se conformer à ses obligations juridiques régionales en matière de traitement et de contrôle des données et de mettre pleinement en œuvre les décisions judiciaires régionales qui prévoient, par l'adoption de mesures « strictement nécessaires » au regard du but poursuivi, la protection des communications électroniques, l'objectif étant de ne pas porter atteinte au « contenu essentiel » du droit fondamental au respect de la vie privée » : cf. CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale* (...), *op. cit.*, p. 15, n°59.

¹⁹³ Voy. notamment les critiques formulées par l'Autorité de protection des données dans son avis n°108/2021 du 28 juin 2021 par rapport à un précédent projet de loi dont le contenu était similaire à l'actuelle loi du 20 juillet 2022.

¹⁹⁴ LE SOIR, *Vie privée: la police a recours à la téléphonie « dans 100% des enquêtes liées à la criminalité grave »*, publié le 6 juillet 2022, disponible en ligne sur < <https://www.lesoir.be/452767/art./2022-07-06/vie-privee-la-police-recours-la-telephonie-dans-100-des-enquetes-liees-la> >.

acteurs de la Stratégie Ter (*cf. supra*, n°39), la Banque de données communes (BDC) est l'instrument principal d'échange d'informations et de données à caractère personnel entre tous les acteurs concernés de près ou de loin par la lutte contre le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme violent. Cette *database* a pu voir le jour en vertu de l'article 44/2, § 2 LPF, qui dispose que les BDC ne peuvent être créées qu'en vue d'accomplir « *des missions de prévention et de suivi du terrorisme au sens de l'art. 8, 1°, b) de la loi du 30 novembre 1998 (...) ou de l'extrémisme au sens de l'art. 8, 1°, c) de la même loi, lorsqu'il peut mener au terrorisme » (souligné par nous). Les articles 44/11/3bis à 44/11/3quinquies/2 LFP¹⁹⁵ énoncent les règles légales relatives aux finalités de la BDC, à la durée de conservation maximale des données, aux services qui peuvent y accéder et aux organes qui doivent la contrôler. C'est ainsi que la loi distingue d'une part « les services de base » - à savoir l'OCAM, la police intégrée et les services de renseignement et de sécurité – et d'autre part « les services partenaires »¹⁹⁶ : les premiers ont accès directement à la BDC « *sur la base du besoin d'en connaître* », les seconds disposent soit d'un accès direct soit d'un droit d'interrogation directe (art. 44/11/3ter, §§ 1 et 2). D'autres services partenaires peuvent être désignés par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres adopté par le Roi, lequel détermine aussi le type d'accès et ses modalités pour tous les services partenaires, y compris ceux qu'Il désigne lui-même (art. 44/11/3ter, § 2, dernier alinéa et § 3). Les services qui jouissent d'un accès direct à la BDC ont pour obligation d'alimenter la BDC en informations et données à caractère personnel (art. 44/11/3ter, § 4). Enfin, le contrôle du traitement des informations et des données à caractère personnel contenues dans la BDC se fait conjointement par le COC et le Comité permanent R (art. 44/11/3quinquies/2).*

52. **Les Arrêtés royaux créant la BDC.** C'est donc sur base de cette réforme de la loi sur la fonction de police, que le Roi a finalement adopté deux Arrêtés royaux visant à instaurer cette BDC : il s'agit de l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune **Terrorist Fighters**¹⁹⁷ et de l'Arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune **Propagandistes de haine** et portant exécution de certaines dispositions de la section 1erbis "de la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police¹⁹⁸. Bien qu'il y ait deux

¹⁹⁵ L'art. 44/2, § 2 et les art. 44/11/3bis à 44/11/3quinquies/2 LPF ont été insérés par la loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 9 mai 2016, p. 30 567.

¹⁹⁶ Il s'agit de la Commission permanente de la police locale; de la Direction générale Centre de crise; de la Direction générale Sécurité et Prévention du service Public Fédéral Intérieur; de la DG EPI et des établissements pénitentiaires; du SPF Affaires étrangères, Direction générale Affaires consulaires; du Ministère public; de la Cellule de traitement des informations financières; de l'Office des Etrangers; et des services d'enquête et recherche de l'Administration générale des douanes et accises (*cf. art. 44/11/3ter, § 2 LFP*).

¹⁹⁷ *M.B.*, 22 septembre 2016, p. 63 970, tel que modifié **premièrement** par l'Arrêté royal du 23 avril 2018 modifiant l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters portant exécution de certaines dispositions de la section 1erbis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters vers la banque de données commune Terrorist Fighters, *M.B.*, 30 mai 2018, p. 45 079 et **deuxièmement** par l'Arrêté royal du 20 décembre 2019 modifiant l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters, *M.B.*, 27 janvier 2020, p. 3256.

¹⁹⁸ *M.B.*, 30 mai 2018, p. 45 056, tel que modifié par l'Arrêté royal du 20 décembre 2019 précité.

Arrêtés royaux, il n'existe en pratique qu'une seule BDC et l'OCAM en est le responsable opérationnel (*cf.* l'art. 4 desdits AR)¹⁹⁹. A l'origine, seuls les FTF²⁰⁰ étaient repris dans la BDC, mais il a été décidé en 2018 et en 2019 d'ajouter respectivement, d'une part, les **Homegrown Terrorist Fighters** (HTF) ou combattants terroristes endogènes²⁰¹ et les **Propagandistes de Haine** (PH)²⁰² ainsi que, d'autre part, les **Extrémistes Potentiellement Violents** (EPV)²⁰³ et les **Personnes condamnées pour terrorisme** (PCT)²⁰⁴. Une personne ou entité ne sera reprise dans la BDC que si elle remplit cumulativement les critères énoncés pour chacune de ces cinq catégories²⁰⁵. L'article 2 des deux Arrêtés royaux susvisés énonce l'objectif principal de la BDC, lequel est de procéder à « l'analyse, à l'évaluation et au suivi », en ce compris la prise de mesures de toutes les personnes et entités reprises dans les catégories établies par la BDC. On peut également relever que la BDC enregistre aussi les données d'identification relatives aux personnes ou entités à propos desquelles il existe de **sérieux indices** qu'elles puissent remplir tantôt les critères propres aux FTF, HTF, EPV (Arrêté royal du 21 juillet 2016 précité, art. 6, § 1, 2°), tantôt ceux propres aux PH (Arrêté royal du 23 avril 2018 précité, art. 6, § 1er, 2°). Cette dernière sous-catégorie s'avère très problématique

Pour terminer, relevons les différents services qui peuvent au sens large obtenir des informations ou des données relatives à la BDC. Les services qui ont un accès direct à la BDC sont les services de base identifiés par l'art. 44/11/3^{ter}, § 1er LFP et les 4 services partenaires suivants : la DG EPI, le Ministère public, la Cellule de traitement des informations financières et l'Office des Etrangers (*cf.* Arrêté royal du 21 juillet 2016 précité, art. 7, § 1^{er}, al. 1). Mais force est de constater qu'il existe une grande pluralité d'autres acteurs²⁰⁶, qui peuvent avoir accès à ces données sensibles,

¹⁹⁹ Annexe n°2 au mémoire (Compte-rendu). Entretien du 27 juin 2022 précité.

²⁰⁰ Les **FTF** sont définis à l'art. 6, § 1, 1° de l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 précité. Notons que les FTF faisaient déjà l'objet d'un suivi établi préalablement par la circulaire confidentielle du 21 août 2015 (*cf. supra*, n°22). L'Arrêté royal ne fait donc que légaliser une situation préexistante.

²⁰¹ Les **HTF** sont définis à l'art. 6, § 1^{er}, 1°/1 de l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 précité.

²⁰² Les **PH** sont définis à l'art. 6, § 1^{er}, 1° de l'Arrêté royal du 23 avril 2018 précité.

²⁰³ Les **EPV** sont définis à l'art. 6, § 1^{er}, 1°/2 de l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 précité.

²⁰⁴ Les **PCT** sont définis à l'art. 6, § 1^{er}, 1°/3 de l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 précité.

²⁰⁵ Si on se fie aux graphiques du rapport d'activités 2021 de l'OCAM (cité *supra*) présentant l'évolution des entités dans la BDC (moyenne annuelle) de 2015 à 2021, on constate que pour l'année 2021, il y a un total d'**environ 730 personnes** ou entités recensées, parmi lesquelles **477 FTF** (phénomène en baisse constante depuis 2015 où 828 personnes étaient recensées eu égard au déclin de l'Etat Islamique), **39 HTF** (chiffres en légère baisse depuis 2019 en raison de l'intégration des HTF au sein de la catégorie nouvelle des EPV), **101 PH** (chiffres à la hausse par rapport aux autres années, 22 inscriptions en plus par rapport à 2020), **100 EPV** (chiffres en hausse de 25 % par rapport à 2020 où il y avait 73 enregistrements) et **29 PCT** (soit 7 inscriptions de plus par rapport à 2020) : *cf. Rapport d'activités 2021, op. cit.*, p. 36. On peut également y retrouver un autre graphique présentant l'évolution des FTF par sous-catégorie et par année (via une moyenne annuelle) de 2015 à 2021 (*ibid.*).

²⁰⁶ De fait, on recense aussi parmi les services partenaires qui n'ont accès aux données et informations de la BDC que par le procédé de l'interrogation directe : la Direction générale Centre de crise; la Direction générale Sécurité et Prévention du service Public Fédéral Intérieur; le Service Public Fédéral Affaires étrangères, Direction générale Affaires consulaires; les services d'enquête et recherche de l'Administration générale des douanes et accises (*cf.* Arrêté royal du 21 juillet 2016 précité, art. 7, § 1er, al. 2). Deux autres services partenaires sont listés par le Roi : il s'agit de l'Autorité nationale de sécurité et de l'Administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances qui jouissent d'un accès direct à la BDC et sont soumis à l'obligation d'alimentation dans le cadre de leurs compétences respectives, d'une part, en matière d'habilitations, attestations et avis de sécurité et, d'autre part, en matière de sanctions financières (*cf. Ibid.*, art. 7, § 1er al.

ce qui pose un problème accru de contrôle d'abus éventuels. On achèvera ce point en ajoutant que si les services partenaires propres à la BDC PH sont quasi identiques à ceux de la BDC Terrorist Fighters (voy. Arrêté royal du 23 avril 2018 précité, art. 7, § 1^{er}), un autre service partenaire est désigné par l'Arrêté royal du 23 avril 2018 : il s'agit du Service culte et laïcité du SPF Justice qui, dans le cadre de ses missions légales, dispose d'un droit d'accès aux données de la BDC PH sous forme d'interrogation directe (*cf. Ibid.*, art. 7 § 1^{er} al. 3).

53. **Critiques des catégories de personnes et d'entités enregistrées dans la BDC au regard des droits humains.** Premièrement, il est nécessaire d'indiquer que la Rapporteuse spéciale de l'ONU épinglait plusieurs remarques quant à ces catégories. À propos des FTF, elle reprochait à la définition légale de ne pas inclure la condition selon laquelle ledit FTF doit constituer **un danger pour la sécurité**, au risque dès lors d'enregistrer des personnes qui se sont rendues ou ont essayé de se rendre dans des zones de conflit djihadiste, mais qui *in fine* ne représentent plus un véritable danger. De plus, elle considérait disproportionné que l'on puisse enregistrer comme HTF des personnes qui n'ont fait que **fournir un appui logistique, financier** ou de toute autre nature à la conduite d'activités qui ne sont pas nécessairement des infractions en droit interne. Enfin, elle estimait que la définition des PH pouvait potentiellement porter **atteinte à l'essence de la liberté d'expression**, qui protège également - comme l'a rappelé à plusieurs reprises la Cour européenne des droits de l'homme – toutes les idées « *qui heurtent, choquent ou inquiètent [...]. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique"* »²⁰⁷. Dans ce contexte, la Rapporteuse invitait l'Etat belge à appliquer correctement le régime d'admissibilité des restrictions à la liberté d'expression (CEDH, art. 10, § 2 ; PIDCP, art. 19, § 3) quand il met en œuvre des mesures visant à combattre l'incitation à la haine²⁰⁸.

Deuxièmement, le Comité T jugeait aussi que **la définition de l'EPV** posait de graves problèmes au regard du principe de légalité, du droit au respect à la vie privée et de la liberté d'expression²⁰⁹. Le souci de cette catégorie est en effet qu'elle repose principalement sur l'intention de la personne concernée de recourir à des faits de violence en lien avec ses conceptions extrémistes, ce qui n'est pas sans rappeler le risque d'une « police de la pensée », comme on l'a vu également

7 et 8). *Last but not least*, une série d'organes relevant de l'autorité des collectivités politiques fédérées disposent également d'un accès direct et doivent alimenter la BDC mais exclusivement « [d]ans le cadre de leurs missions légales d'accompagnement judiciaire et de la surveillance d'auteurs d'infractions ». Il est question en l'espèce de « l'Administration générale des Maisons de Justice de la Communauté Française, le département Maison de Justice du Ministère de la Communauté Germanophone, la Division des Maisons de Justice des services compétents de l'Autorité flamande, domaine de la politique du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille et la Vlaams Agentschap Jongerenwelzijn » (*cf. Ibid.*, art. 7, § 1^{er}, al. 5 et 6 de l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 précité).

²⁰⁷ Cour eur. D. H., *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, § 49.

²⁰⁸ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale (...)*, *op. cit.*, p. 14-15, n°55 à 58.

²⁰⁹ Voy. COMITÉ T, *Rapport 2021*, p. 18 à 20.

avec les délits-obstacles (*cf. supra*, n°19).

Enfin, nous jugeons contestable d'avoir mis en place la catégorie des PCT, surtout lorsque ces personnes sont sorties de prison ou font l'objet d'une libération conditionnelle et qu'elles représentent une menace beaucoup moins significative par rapport à la situation précédant leur condamnation. A notre sens, les PCT devraient *de lege ferenda* bénéficier d'une sorte de « **droit à l'oubli** », cette figure juridique applicable en droit des médias et de la communication et issue du droit au respect à la vie privée permettant à son titulaire de se faire oublier et de voir ses données effacées, notamment après avoir purgé une peine²¹⁰. Est-ce que l'inscription au sein de la BDC de cette catégorie de personnes respecte le principe de proportionnalité par rapport à l'ingérence dans leur droit à la protection de leur vie privée ? Qu'en est-il à ce sujet si l'individu concerné était mineur quand il avait commis les faits incriminés²¹¹ ? N'est-ce pas contre-productif de maintenir une personne condamnée pour terrorisme dans la BDC et n'est-ce pas lui envoyer le message qu'elle représente encore un cas de déviance alors qu'elle devrait plutôt être suivie par les organes de socio-prévention ?

Pour terminer, l'on estime très problématique la possibilité qu'offrent les deux arrêtés royaux de pouvoir enregistrer des individus ou entités dans la BDC au motif qu'il existe des indices sérieux que ces derniers remplissent les critères propres aux FTF, HTF, EPV ou aux PH ; en effet, au vu de l'atteinte profonde qu'une telle inscription dans la BDC peut engendrer au droit au respect à la vie privée ainsi qu'à d'autres libertés fondamentales impactées « par ricochet » (*cf. infra*, n°54), et au vu du fait qu'une telle disposition basée sur des « indices sérieux » confère *in fine* une grande marge de manœuvre aux services de base, la mesure nous semble démesurément disproportionnée.

A la lecture de ces différentes critiques, il est permis de se demander s'il ne vaudrait pas mieux que ce soit le **législateur** qui détermine lui-même, à l'issue d'un débat démocratique légitime, les catégories de personnes ou entités qui pourraient être enregistrées dans ladite BDC, compte tenu du poids des atteintes aux droits et libertés engendrés sur ces personnes et entités.

54. **L'instauration de lege ferenda d'une obligation de notification active.** Comme on l'a dit, le fait d'être inscrit dans la BDC entraîne de lourdes conséquences sur les droits humains des personnes concernées. En effet, une série de mesures peuvent trouver à s'appliquer en cas

²¹⁰ Cons. à propos du droit à l'oubli, E. CRUYSMANS, *L'oubli en droit des médias et de la communication : étude des consécutions et des mises en œuvre des formes juridiques de l'oubli en droit des médias et de la communication*, thèse de doctorat, Promoteurs : F. JONGEN et A. STROWEL, 2020, disponible en ligne sur < <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:230071> >.

²¹¹ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale (...)*, *op. cit.*, p. 14-15, n° 56. La Rapporteuse s'inquiétait aussi des incidences néfastes de l'inscription de personnes **mineures** au sein de la BDC.

d'enregistrement dans la BDC : l'individu y inscrit fera l'objet d'une concertation auprès de la CSIL-R ou de la TFL compétente ; d'une surveillance secrète par la SE ; peut se voir refuser des métiers dits sensibles ; être soumis en prison à un régime d'isolement, ... Bref, l'ingérence dans la vie privée des personnes recensées par la BDC peut engendrer « *des **incidences négatives croisées**, non seulement sur les droits civils et politiques mais aussi sur les droits économiques, sociaux et culturels* »²¹². C'est pourquoi il est capital que les personnes impactées bénéficient de la possibilité de contester la légalité des mesures d'inscription au sein de la BDC dont elles ont fait l'objet au nom du **droit au recours effectif**. Nous estimons dès lors qu'il serait approprié que l'OCAM adresse d'office une notification à chaque personne ou entité à partir du moment où celle-ci est radiée de la BDC parce qu'elle ne remplit plus les critères imposées par les arrêtés royaux et par conséquent, ne représente plus la moindre menace. Une pareille obligation de notification active permettrait dès lors à la personne concernée d'introduire en parfaite connaissance de cause un recours dont le but serait de vérifier si les restrictions au droit à la protection de la vie privée et des données personnelles découlant de l'inscription dans la BDC étaient justifiées et proportionnées²¹³.

§ 4. Du suivi des individus finalement étiquetés comme radicalisés, extrémistes ou terroristes : quelques conséquences préoccupantes de cette étiquetage juridique

55. **Des mesures répressives à finalité préventive.** On a déjà eu l'occasion de s'en rendre compte au point précédent : être étiqueté de « radicalisé » ou d' « extrémiste » par les acteurs de la lutte antiterroriste peut entraîner *ipso facto* l'application de différentes mesures administratives plus ou moins liberticides visant à réaliser un suivi de l'individu concerné en vue de la prise en charge du risque terroriste qu'elle représente. Comme l'affirme à juste titre l'Institut fédéral des droits humains, « [e]n parallèle à l'extension du droit pénal en vue de lutter contre le terrorisme, on constate **un recours accru aux notions de radicalisme et de radicalisation pour gérer de manière préventive la menace terroriste par le biais de mesures administratives.** »²¹⁴ On notera toutefois que, si ces mesures ont pour perspective de prévenir le terrorisme, elles ont souvent comme conséquence d'être répressives vis-à-vis de la personne à laquelle elles s'adressent. Ce constat très alarmant est confirmé par Nicolas COHEN qui considère que le focus des mesures antiterroristes est aujourd'hui porté sur une approche préventive axée principalement sur la punition visant à

²¹² Cf. *ibid.*, p. 13-14, n°52.

²¹³ Cette obligation de notification active viendrait s'aligner sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de contrôle de mesures de surveillance secrète : voy. p. ex. Cour eur. D. H. (G.C.), *Big Brother Watch e.a. c. Royaume-Uni*, 25 mai 2021, §§ 336-337 et 357 ; Cour eur. D. H. (G. C.), *Centrum för Rättvisa c. Suède*, 25 mai 2021, §§ 251 et 271 ; Cour eur. D. H. (G. C.), *Roman Zakharov c. Russie*, 4 décembre 2015, § 234. Nous sommes également d'avis qu'une pareille obligation de notification active devrait aussi s'appliquer en cas d'exécution de toute méthode exceptionnelle de recueil de données réalisée par les services de renseignement et de sécurité : à ce sujet, cf. *supra*, n°43.

²¹⁴ INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, *Rapport parallèle au 4^e rapport périodique sur la Belgique du Comité contre la torture*, 14 juin 2021, p. 35-36, disponible en ligne sur le site web de l'institution < <https://institutfederaaldroitshumains.be/sites/default/files/2022-06/Lire%20le%20rapport.pdf> >.

empêcher les personnes dites suspectes d'agir, à les bloquer dans leurs actions. Or, les autorités font fausse route : au lieu d'accompagner les comportements des citoyens et d'insister sur la socio-prévention, elles se contentent de les punir, adoptant ainsi une politique répressive qui a pour but de prévenir soi-disant le terrorisme²¹⁵. Il résulte de ces dispositifs plusieurs graves atteintes aux droits fondamentaux des personnes concernées, qui peuvent avoir pour effet délétère d'ostraciser des parties plus vulnérables ou sensibles de la population. Et partant, de manquer l'objectif poursuivi, à savoir la réinsertion sociale et le désengagement radical. Parmi ces mesures plus que problématiques, on peut *inter alia* souligner :

- **1° Le refus de délivrance, le retrait ou l'invalidation d'une carte d'identité d'un citoyen belge** (mesure dite de l'ID-ban) décidé par le Ministre de l'Intérieur, sur la base d'un avis motivé de l'OCAM, lorsqu'il existe « *des indices fondés et très sérieux que cette personne souhaite se rendre sur un territoire où des groupes terroristes, tels que définis à l'article 139 du Code pénal, sont actifs dans des conditions telles qu'elle peut présenter à son retour en Belgique une menace sérieuse d'infraction terroriste telle que définie à l'article 137 du Code pénal ou que cette personne souhaite commettre hors du territoire national des infractions terroristes telles que définies à l'article 137 du Code pénal.* »²¹⁶ La mesure a une durée de validité de trois mois et peut être renouvelée une fois sur la base d'un nouvel avis motivé de l'OCAM²¹⁷ ;
- **2° Le refus de délivrance, le retrait ou le non-renouvellement d'un passeport** ou d'un titre de voyage belge (mesure dite de Pass-ban) décidé par le ministre des Affaires étrangères, sur la base de l'avis motivé émanant de plusieurs services tels que le Parquet fédéral, les Parquets locaux, le SPF Affaires étrangères et l'OCAM. Cette décision peut être prise lorsque la personne concernée « *présente manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique.* »²¹⁸ Notons qu'une mesure d'ID-ban entraîne automatiquement une mesure de Pass-ban eu égard à la personne concernée (Code consulaire, art. 65/2). La validité de la mesure Pass-ban est *a priori* **illimitée dans le temps** et ne peut être levée qu'à la demande motivée d'une des autorités compétentes²¹⁹ ;

²¹⁵ LA PREMIÈRE, *La lutte contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, émission radio, 3 avril 2021, disponible en ligne sur < <https://www.laicite.be/emission/lutte-contre-terrorisme-a-lumiere-droits-humains/> >.

²¹⁶ Cf. art. 6, § 10 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour, *M.B.*, 3 septembre 1991, p. 19 075, tel qu'inséré par l'art. 2 de la loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 31 août 2015, p. 55 452. C'est nous qui soulignons.

²¹⁷ COMITÉ T, *Rapport 2020*, p. 25-26. Aucun ID-ban n'a été prononcé en 2021 selon le rapport de l'OCAM : *Rapport d'activités 2021*, *op. cit.*, p. 37.

²¹⁸ Cf. art. 63, § 2 du Code consulaire du 21 décembre 2013, *M.B.*, 21 janvier 2014, p. 4987. Voy. à propos du Pass-ban les art. 62 à 65/4 dudit Code consulaire tel que modifié par la loi du 3 juillet 2019 portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges, *M.B.*, 22 août 2019, p. 80 419.

²¹⁹ OCAM, *Rapport d'activités 2021*, *op. cit.*, p. 37. Au 31 décembre 2021, 29 personnes faisaient l'objet d'un Pass-ban.

- **3° Le gel de fonds et le gel de ressources économiques** « *des personnes et entités qui commettent ou tentent de commettre des infractions terroristes, les **facilitent** ou y participent (...) reprises dans une liste, élaborée par le Conseil national de sécurité sur base des évaluations de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, après concertation avec l'autorité judiciaire compétente et approuvée par le Conseil des Ministres.* »²²⁰ La liste des noms des personnes et entités est réexaminée ou bien à la demande de l'intéressé ou bien à intervalles réguliers, au moins tous les 6 mois. L'objectif de la mesure est d'éviter que des FTF n'utilisent des fonds ou des ressources économiques en vue du *djihad*^{221 222} ;
- **4° Le refus d'octroi de la nationalité belge** en cas de « faits personnels graves » en raison desquels le Procureur du Roi peut émettre un avis négatif sur l'acquisition de la nationalité belge²²³. Ces faits personnels graves sont définis de manière exemplative par une liste d'éléments prévue d'une part à l'art. 1^{er}, § 2, 4° du Code de la nationalité et d'autre part à l'art. 2 de l'Arrêté royal du 14 janvier 2013²²⁴ : ils peuvent notamment comporter « *le fait d'adhérer à un mouvement ou à une organisation considéré comme dangereux par la Sûreté de l'Etat* » (C. Nat., art. 1, § 2, 4°, b)) et « *le fait de se livrer à toute activité qui menace ou pourrait menacer les intérêts fondamentaux de l'Etat telle qu'elle est définie par les articles 7 et 8 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité* » (art. 2, 4° de l'Arrêté royal précité). Partant, les personnes considérées comme extrémistes ou en processus de radicalisation par la SE tombent sous le champ d'application des faits personnels graves²²⁵ ;
- **5° La révocation du titre de séjour et l'expulsion des étrangers** du territoire belge²²⁶ pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale (art. 21 de la loi du 15 décembre 1980) ou pour des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale (art. 22 de la loi précitée). Les décisions de retrait de séjour sont prises en fonction du « *comportement personnel de l'intéressé* » qui doit représenter « *une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.* » (art. 23 de la loi précitée). Une personne étrangère peut donc

²²⁰ Cf. art. 3 de l'Arrêté Royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, *M.B.*, 17 janvier 2007, p. 1898. Cet Arrêté royal a été confirmé par le biais de l'art. 115 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 8 mai 2007, p. 25 103. Il vise à mettre en œuvre la Résolution 1373 du CSONU du 28 septembre 2001 (cf. *supra*, n°11).

²²¹ OCAM, *Rapport d'activités 2021, op. cit.*, p. 37 ; Annexe n°2 au mémoire (Compte-rendu). Entretien du 27 juin 2022 précité. A la fin de l'année 2021, 272 mesures administratives de gel des comptes étaient en vigueur.

²²² Notons que ces trois mesures administratives préventives individuelles de rétention de documents administratifs et de gel d'avoirs sont enregistrées dans la BDC : OCAM, *ibid.*

²²³ Voy. les art. 1^{er}, § 2, 4° et 15, § 3 du Code de la nationalité belge, *M.B.*, 12 juillet 1984, p. 10 100.

²²⁴ Arrêté royal du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 21 janvier 2013, p. 2596, *Errat.*, *M. B.*, 18 février 2013, p. 9236.

²²⁵ Voy. à ce sujet, Cass., 24 octobre 2019, C.19.0159.N, *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 2020/2, p. 167.

²²⁶ Cf. les art. 20 à 24 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980, p. 14 584, tels que modifiés par les art. 10 à 15 de la Loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, *M.B.*, 19 avril 2017, p. 51 890.

être soumise à un retrait de son titre de séjour par l'Office des Etrangers, même si cette personne n'a fait l'objet d'**aucune condamnation** à une infraction terroriste, *a fortiori* à une infraction pénale. Les termes ci-dessus n'étant pas définis par la loi, l'Office des Etrangers dispose d'une importante marge discrétionnaire qui lui permettrait *in fine* d'agir contre des personnes étrangères étiquetées d'extrémistes ou de radicalisées²²⁷ ;

- **6° L'interdiction d'exercer certains métiers sensibles ou de pratiquer des fonctions dans certains secteurs sensibles** (aéroports, centrales nucléaires, Police, Défense, certaines institutions européennes, OTAN, etc.), à la suite d'une procédure de « screening » négative, lorsque tantôt ces métiers requièrent une habilitation de sécurité ou que tantôt ces fonctions pratiquées dans ces secteurs sensibles demandent de disposer d'une attestation ou d'un avis de sécurité positif, au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité²²⁸ ;
- 7° La **fermeture d'établissements par le bourgmestre** lorsqu'ils existent des indices sérieux selon lesquels il s'y déroule des faits constitutifs d'une des infractions terroristes visées au livre II, titre Ierter, du Code pénal²²⁹. La fermeture ne pourra excéder un délai de six mois et devra être confirmée par le Collège des bourgmestre et échevins lors de la première séance qui suit. Cette nouvelle attribution du bourgmestre a pour effet de lui demander de veiller à la réunion des éléments constitutifs d'une infraction terroriste au sens large (comprenant également les fameux délits-obstacles tels qu'étudiés *supra*, n°17 à 19). Or un tel examen relève en principe de la compétence des magistrats du parquet fédéral et des juges d'instruction spécialisés en la matière et dont le travail est entouré des garanties judiciaires²³⁰ ;

²²⁷ Il est renvoyé aux critiques épinglées par la Rapporteuse spéciale quant à ce dispositif fortement attentatoire aux droits des étrangers : CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale (...), op. cit.*, p. 17-18, n°67-70. Voy. aussi les remarques formulées par le Comité T : *Rapport 2020*, p. 27-28.

²²⁸ *M.B.*, 7 mai 1999, p. 15 752. Notons qu'une procédure de recours est prévue en cas de refus d'attribuer ou en cas de retrait d'une habilitation de sécurité, attestation de sécurité ou avis de sécurité, par la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité, *M.B.*, 7 mai 1999, p. 15 758. Voy. à propos de la procédure de screening : F. GIVRON, et S. LIPSZYC, « Le contentieux en matière de sécurité et son instance spécifique : l'Organe de recours en matière d'habilitations, attestations et avis de sécurité. La recherche de l'équilibre entre la protection des droits de la défense et la préservation des intérêts majeurs de l'Etat », *J.T.*, 2021/3, p. 45-53 ; COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021, Chap. IX. L'organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité*, p. 147-162, disponible en ligne sur < https://comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Rapport_d_activites_2021.pdf >. Dans son rapport 2022, le Comité T émet ses premières analyses sur une proposition de loi non encore rendue publique qui viserait à instituer un Conseil pour les contentieux en matière de screening (ou enquête de sécurité) qui remplacerait l'organe de recours et modifierait certaines règles de procédure (notamment celles relatives au délai d'introduction du recours) : voy. *Rapport 2022*, p. 114-117.

²²⁹ Art. 134septies, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1998 (version de la Région de Bruxelles-Capitale), *M.B.*, 3 septembre 1998, p. 12 482. L'art. 134septies a été inséré par l'art. 2 de la loi du 13 mai 2017 insérant un art. 134septies dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au Bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, *M.B.*, 16 juin 2017, p. 65 244.

²³⁰ Une telle mesure a été jugée inadéquate et disproportionnée aussi bien par le Conseil d'Etat que par le Comité T, lequel mettait en garde contre « [c]es nouvelles prérogatives qui continuellement accordées aux acteurs administratifs [attendu qu'elles] échappent au contrôle et aux procédures normalement imposés aux acteurs judiciaires. Elles ne s'accompagnent d'aucun mécanisme de contrôle et d'encadrement. » (Cf. *Rapport 2022*, p. 26). Voy. aussi Proposition de loi modifiant l'art. 134quinquies de la Nouvelle Loi Communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements

- 8° **Une surveillance par la Cellule de sécurité intégrale locale et/ou par la TFL.** En effet, tout individu listé dans la BDC ou pour laquelle il existe des indices qu'il se trouve dans un processus de radicalisation au sens de la loi du 30 novembre 1998 sera soumis tantôt à la surveillance et à la concertation de la CSIL-R, tantôt à celles de la TFL en fonction des échanges formulées par ces deux plateformes compte tenu du « cas » qui leur est soumis. Dans ce cadre, comme on l'a vu *supra* (cf. n°37), la CSIL-R peut « élaborer et suivre un trajet de suivi personnalisé » de la personne qu'elle juge être dans un processus de radicalisation²³¹ ;
- 9° **La mise à l'isolement cellulaire prolongé quasi systématique des détenus condamnés pour terrorisme et des détenus considérés comme radicalisés** d'après l'évaluation et le profilage discrétionnaire de l'administration pénitentiaire concernée. Dans la pratique, les détenus concernés étaient quasi systématiquement soumis soit au régime de sécurité particulier individuel (ci-après RSPI)²³², soit enfermés au sein d'une section D-Rad :ex des prisons de Hasselt ou d'Ittre²³³. Si les sections D-Rad :ex n'ont pas cessé de se vider ces trois dernières années, il est essentiel de noter que **la responsabilité de l'Etat belge** sur pied de l'article 1382 du Code civil a été engagée par le Tribunal de première instance de Bruxelles dans son jugement du 26 avril 2019, dans lequel il a dit pour droit que les mesures imposées aux demandeurs, des détenus placés dans les sections D-Rad :ex, constituaient dans les faits un RSPI. Il en découle que la faute des pouvoirs publics était de ne pas avoir assuré auxdits détenus les garanties procédurales et médicales prévues par la loi de principes du 12 janvier 2005. Par un arrêt du 12 avril 2021, la Cour d'appel de Bruxelles a confirmé la décision du juge *a quo*²³⁴. On terminera par attirer l'attention sur le fait que les régimes de placement en isolement dans les prisons belges suscitent de nombreuses inquiétudes du côté des défenseurs des droits humains, y voyant un régime à la limite de violer le principe fondamental de la prohibition de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants²³⁵. C'est ainsi que tant la Rapporteuse spéciale de

suspectés d'abriter des activités terroristes, Avis du Conseil d'Etat n° 59.402/2 du 15 juin 2016, *Doc.*, Ch., 2015-2016, 1473/3, p. 8 et 9.

²³¹ Art. 3, § 2 de la Loi du 30 juillet 2018 précitée. Voy. aussi sur les TFL la Circulaire du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et du ministre de la Justice du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des Terrorist Fighters et des Propagandistes de haine. Il semblerait que sa diffusion soit néanmoins restreinte.

²³² Cf. les art. 116 à 118 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1er février 2005, p. 2815.

²³³ Prévu par aucun cadre légal mais par les Instructions spécialisées de la Cellule extrémisme (CelEx) du DG EPI, ces sections se voulaient spécialisées dans la gestion des détenus qui « après screening, sont considérés comme présentant un risque sévère d'influencer d'autres détenus par la diffusion d'idées radicales » (DG EPI, *Rapport annuel 2016*, p. 14).

²³⁴ COMITÉ T, *Rapport 2020*, p. 83. « Prisons : l'Etat belge condamné à indemniser des détenus radicalisés », art. RTBFinfo, 14 mai 2019, disponible en ligne sur < <https://www.rtbf.be/art/prisons-letat-belge-condamne-a-indemniser-des-detenus-radicalises-10220476> > ; « Prisons : l'Etat belge condamné à indemniser des détenus D-radex », art. RTBF info, 20 avril 2021, disponible en ligne sur < <https://www.rtbf.be/art/prisons-letat-belge-condamne-a-indemniser-des-detenus-d-radex-10744656> >. Voy. également « Lutte contre le terrorisme et la radicalisation : en prison, les sections dédiées aux personnes radicalisées offrent un bilan mitigé, cinq ans après », art. RTBFinfo, 22 mars 2021, disponible en ligne sur < https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_lutte-contre-le-terrorisme-et-la-radicalisation-en-prison-les-sections-dediees-aux-personnes-radicalisees-offrent-un-bilan-mitige-cinq-ans-apres?id=10720776 >.

²³⁵ Ce droit humain qu'on pourrait qualifier d'absolu est consacré par l'art. 3 de la CEDH, l'art. 7 du PIDCP et l'art. 4 de la

l'ONU que le Comité contre la torture des Nations Unies considèrent que ces méthodes de mise à l'isolement cellulaire prolongé ne sont pas respectueuses des Règles Nelson Mandela, et plus spécifiquement de sa Règle 45 qui dispose que « [l'] *isolement cellulaire ne doit être utilisé qu'en dernier ressort dans des cas exceptionnels, pour une durée aussi brève que possible, sous contrôle indépendant et uniquement avec l'autorisation d'une autorité compétente. Il ne doit pas être imposé du fait de la nature de la peine du détenu. »²³⁶*

SECTION 3. Le rôle non négligeable des entités fédérées dans la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme

56. Comme on l'a déjà souligné, l'Autorité fédérale n'est pas la seule à être habilitée à lutter contre la radicalisation et l'extrémisme. Les collectivités politiques fédérées ont également un rôle majeur à jouer, principalement sur le plan de **la réinsertion sociale des personnes jugées radicalisées**, que ce soit en milieu pénitentiaire, à l'école, ou partout ailleurs. Toutefois, on tient à préciser qu'on n'entrera guère dans les détails des mesures adoptées par chaque Région et Communauté, étant donné que c'est surtout au niveau fédéral qu'on retrouve le plus d'ingérences dans les droits et libertés des individus et ce, au nom de la préservation de l'ordre public et de la sécurité nationale. Notons qu'en ce qui concerne la politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme au niveau communautaire et régional, il semblerait que c'est à partir de l'année 2015 qu'elle s'est substantiellement développée. Il convient d'ailleurs d'indiquer en guise de préambule que le troisième rapport intermédiaire de la commission d'enquête parlementaire contient dans son annexe 2 un panorama des premières mesures prises par les Régions et les Communautés mise à jour jusqu'au 1^{er} juin 2017 et élaboré par le professeur Willy BRUGGEMAN²³⁷.

57. **Du caractère primordial des stratégies et des plans d'action communautaires et régionaux.** A l'instar de l'Autorité fédérale, c'est à partir de plans stratégiques et/ou de plan

Charte des droits fondamentaux de l'UE. Voy. également la Convention européenne du 26 novembre 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126) signée à Strasbourg et ses deux protocoles du 4 novembre 1993. Voy. enfin la Convention onusienne du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) et son Protocole facultatif du 18 décembre 2002. Notons que la Belgique n'a toujours pas ratifié ledit Protocole facultatif prévoyant pourtant un système préventif de visites régulières sur les lieux de détention réalisées tant par le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité des Nations Unies contre la torture que par des mécanismes nationaux de prévention. A ce sujet, voy. l'art. suivant de la LDH, *Un mécanisme de prévention de la torture et des mauvais traitements pour les personnes privées de liberté ? Oui, mais pas à n'importe quel prix !*, publié le 26 juin 2022, disponible en ligne sur < <https://www.liguedh.be/un-mecanisme-de-prevention-de-la-torture-et-des-mauvais-traitements-pour-les-personnes-privées-de-liberte-oui-mais-pas-a-nimporte-quel-prix/> >.

²³⁶ Cf. Résolution 70/175 de l'Assemblée Générale des Nations-Unies relative à l'ensemble des règles *a minima* pour le traitement des détenus, A/RES/70/175, 17 décembre 2015 (c'est nous qui soulignons). Voy. les critiques afférentes à la situation pénitentiaire en Belgique formulées par COMITÉ CONTRE LA TORTURE DES NATIONS UNIES, *op. cit.*, p. 6-7 ; CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale (...), op. cit.*, p. 9-12, n°33 à 45.

²³⁷ COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE précitée, Troisième Rapport intermédiaire (...), *op. cit.*, p. 554-563.

d'actions concrètes que les Communautés et les Régions vont mettre en œuvre leur politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme, laquelle est davantage axée sur la prévention, la sensibilisation, la réinsertion et la réintégration des individus à accompagner. Si la Communauté germanophone semble ne pas avoir encore modifié sa Stratégie de prévention du radicalisme violent 2016-2020²³⁸, les Régions ont de leur côté adopté chacune un nouveau Plan d'Action qui tient compte de l'évaluation des mesures précédemment prises, de l'évolution des pratiques et des priorités à mettre en œuvre.

La Région wallonne a de ce fait adopté le 31 janvier 2019 un Plan régional de lutte contre le radicalisme violent, proposant dix mesures concrètes parmi lesquelles l'appel à candidatures pour créer des CSIL-R²³⁹. Quant à la Région de Bruxelles-Capitale, elle a la particularité de pouvoir élaborer un **Plan régional de sécurité** conformément aux articles 37 et 37bis de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux²⁴⁰. C'est à cette occasion que le 12 janvier 2021, le Plan Global de Sécurité et de Prévention (PGSP) 2021-2024²⁴¹ a finalement vu le jour. Il identifie 9 phénomènes ou thématiques de sécurité qui doivent retenir l'attention du service Bruxelles Prévention et Sécurité²⁴² parmi lesquelles on retrouve justement la radicalisation²⁴³ et la polarisation²⁴⁴.

Enfin, au niveau flamand, on retrouve un Plan d'action valable pour la législature actuelle 2020-2024 et adopté le 21 mai 2021²⁴⁵ visant à la prévention de la radicalisation violente, de l'extrémisme, du terrorisme et de la polarisation²⁴⁶. Ce Plan d'action annonçait d'ailleurs **l'adoption**

²³⁸ Cette Stratégie peut être retrouvée sur le site web du parlement de la Communauté germanophone : < https://pdg.be/desktopdefault.aspx/tabid-4114/7293_read-48852/ >.

²³⁹ Voy. sur la politique wallonne de prévention des radicalismes violents les informations présentes sur le site web de la Région : < <https://www.wallonie.be/fr/demarches/sinformer-sur-le-radicalisme-coordination-du-plan-de-lutte-contre-le-radicalisme#endetail> >. Alors qu'il est précisé textuellement sur le site de la Région wallonne que la législation relative au Plan de lutte contre le radicalisme se trouve dans la bibliothèque numérique de la collectivité politique, il nous fut impossible après plusieurs recherches de mettre la main dessus. Peut-être a-t-il été décidé de restreindre sa diffusion ? Un nouveau plan serait-il en cours de rédaction ? Mystère.

²⁴⁰ M.B., 5 juillet 1999, p. 132.

²⁴¹ RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Plan global de sécurité et de prévention de la Région de Bruxelles-Capitale 2021-2024*, 12 janvier 2021, accessible en ligne sur < <https://safe.brussels/sites/default/files/2021-03/1507-BPS%20-%20PGSP-FR-AS.pdf> >.

²⁴² Créé par le gouvernement bruxellois, **Bruxelles Prévention & Sécurité** est un « service autonome régional de la sécurité et de la prévention dépendant directement du Ministre-Président » : *Ibid.*, p. 5 ; Accord de gouvernement bruxellois 2014-2019, p. 60.

²⁴³ La radicalisation est définie par le PGSP comme un « processus par lequel un individu ou un groupe adopte une forme violente d'action, directement liée à une idéologie extrémiste à contenu politique, social ou religieux qui conteste l'ordre établi sur le plan politique, social ou culturel » (*Ibid.*, p. 49). Le PGSP ne fait que reprendre en l'espèce une définition scientifique issue de F. KHOSROKHAVAR, *Radicalisation*, Maison des sciences de l'homme, novembre 2014, p. 7-8.

²⁴⁴ Voy. les 8 mesures préconisées par le PGSP à destination des acteurs de la prévention et de la sécurité en Région bruxelloise et leurs partenaires. RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *ibid.*, p. 48-51, accessible en ligne sur <https://safe.brussels/sites/default/files/2021-03/1507-BPS%20-%20PGSP-FR-AS.pdf>.

²⁴⁵ AUTORITÉ FLAMANDE, *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie 2020-2024*, 21 mai 2021, 2105 DOC.0553/3BIS, p. 4, disponible en ligne sur < <https://beslissingenvlaamsereregering.vlaanderen.be/document-view/60A79830364ED900080004BA> >.

²⁴⁶ La polarisation y est définie comme « de verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving, die resulteert

d'un décret relatif aux CSIL-R²⁴⁷ afin d'apporter une base décrétable claire en ce qui concerne la situation des acteurs sociaux relevant de l'Autorité flamande qui sont invités par le bourgmestre à participer aux séances d'une CSIL-R²⁴⁸. Ce fut chose faite avec le décret du 21 mai 2021²⁴⁹. En réalité, ce décret identifie les membres des services et des organes communautaires et régionaux qui sont autorisés à participer aux réunions de concertation des CSIL-R (art. 3), détermine les règles relatives à la participation de ces membres autorisés (art. 4-8) et crée un cadre décrétable afférent au traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'une concertation de cas (art. 9-11). On se contentera d'indiquer que l'avis de la section législation du Conseil d'Etat relatif audit décret porte notamment l'accent sur **la nécessité de conclure un accord de coopération** sur pied de l'art. 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 entre tous les niveaux de pouvoir concernés par les CSIL-R, dans l'optique de régler de manière commune certaines modalités liées à la participation à la concertation des cas et au traitement des données personnelles dans ce cadre de manière à éviter que les gouvernements concernés n'adoptent unilatéralement des règles potentiellement conflictuelles entre elles²⁵⁰. A l'heure d'écrire ces lignes, il semblerait que cet accord de coopération n'a toujours pas vu le jour²⁵¹.

58. **Déradicalisation ou désengagement ? Le choix des mots.** Il est d'ailleurs plus qu'intéressant d'observer que les trois Communautés de notre pays ne veulent pas mettre en place un « programme de déradicalisation » à destination des individus radicalisés, mais souhaitent plutôt élaborer ce qu'elles appellent « un parcours de désengagement ». Quelle différence sémantique faut-il entendre entre la déradicalisation et le désengagement ? Comme l'explique Thomas RENARD, la nuance est dans la méthode pratiquée : « [la politique de désengagement vise à modifier le

*of kan resulteren in (een toename van) spanningen tussen groepen en in risico's voor de sociale veiligheid. Sociale onveiligheid kan hierbij gedefinieerd worden als het gevoel van onveiligheid in een buurt als gevolg van gepleegde criminaliteit; (gepercipieerde) overlast of conflicten tussen groepen of burgers onderling in die buurt » (Ibid., p. 4). Cette définition de la polarisation proviendrait d'une note de l'OCAM de mai 2018 intitulée « Approche curative, désengagement et initiatives de déradicalisation en Belgique ». Notons que cette définition est identique à celle proposée dans le PGSP bruxellois 2021-2024 abordé *supra* (cf. RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *op. cit.*, p. 49).*

²⁴⁷ AUTORITÉ FLAMANDE, *Actieplan (...)*, *ibidem*, p. 31-34.

²⁴⁸ Conformément à l'art. 3, § 1er, al. 2, 2^e tiret de la loi du 30 juillet 2018 précitée.

²⁴⁹ Décret de l'Autorité flamande du 21 mai 2021 houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidszellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, *M.B.*, 9 juillet 2021, p. 69 645.

²⁵⁰ Avis du Conseil d'Etat, section législation, n°68.557/3 du 28 janvier 2021, sur un "Voorontwerp van decreet houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidszellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme", p. 7, n°3.6, accessible en ligne sur < <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68557> >.

²⁵¹ Aux dires du Ministre-Président de la Région wallonne Elio DI RUPO, en date du 8 juillet 2022, **les négociations** en vue de la conclusion dudit accord de coopération **sont interrompues en raison de l'absence d'un texte amendé** par la Ministre fédérale de l'Intérieur. Une première réunion entre cabinets ministériels concernés a donc déjà vu le jour le 5 mai 2021 pour discuter du premier projet d'accord de coopération proposé par la Ministre de l'Intérieur et il est donc attendu que ladite Ministre fédérale amende le texte en vue de tenir compte des avis et suggestions des entités fédérées. Une nouvelle réunion intercabinets sera organisée, suivie par un prochain comité de concertation. Le dispositif prendra d'ailleurs du temps avant d'entrer en vigueur eu égard au fait qu'il nécessitera en amont la mise en œuvre d'une procédure d'assentiment dans les différents niveaux de pouvoir concernés : Question parlementaire, *Doc.*, Parl. wall, 2021-2022, n°186/1.

*comportement d'un individu radicalisé, c'est-à-dire à faire en sorte qu'il renonce à la violence sans nécessairement renoncer à son idéologie; alors que **les programmes de déradicalisation** cherchent à transformer les idées d'un individu, à lui faire renoncer à sa vision radicale de l'islam. Or, l'efficacité des programmes de déradicalisation est largement contesté.*»²⁵² A la lumière de ce qui précède, les trois Communautés préfèrent remettre en question la pertinence du concept même de déradicalisation²⁵³ pour finalement bâtir une politique de réinsertion sociale articulée autour du désengagement : c'est dans ce contexte bien précis qu'à l'occasion de la réunion du 5 septembre 2016 de la Conférence interministérielle Maisons de Justice (CIM MJ), une définition commune du concept de parcours de désengagement a été dégagée par les Communautés :

« Un parcours de désengagement de l'extrémisme violent visant la réinsertion sociale est **une trajectoire individuelle sur mesure** qui intervient dans l'ensemble des domaines de vie. Plusieurs acteurs sont d'office impliqués dans une telle trajectoire. Un **accompagnement** incluant des aspects **liés à la sécurité et à la socio-prévention** doit être mis en place dans une perspective à long terme et dans la continuité. En raison de l'importance que joue le milieu de vie, la trajectoire tiendra étroitement compte du contexte de vie de la personne et pourra s'appuyer sur les partenaires locaux. Dans la construction de la trajectoire, les domaines suivants, non limitatifs, seront proposés: **guidance psychosociale, formation et mise au travail, suivi psychologique** (spécialisé), éventuellement clinique du trauma, prise en charge des assuétudes éventuelles, **implication du contexte social**, opportunité d'impliquer des personnes qui proposent un **“discours alternatif” aux idées extrémistes violentes** telles que des **conseillers religieux** de références et d'autres figures soutenantes. »²⁵⁴

59. **Le CAPREV, un exemple d'organe d'accompagnement visant au désengagement.**

C'est corrélativement dans cette optique de désengagement qu'en Communauté française, le « Réseau de prise en charges des radicalismes et extrémismes violents » fonctionne. Créé en janvier 2016 par le gouvernement de la Communauté française, ce Réseau propose aux citoyens et aux professionnels une aide et un soutien en matière de prévention de toute forme d'extrémisme ou de radicalisme violent. Il se compose de deux services spécifiques opérationnels : d'un côté, le « Centre de ressources et d'appui du Réseau » (CREA) ; de l'autre, le « Centre d'Aide et de Prise

²⁵² “Les filières terroristes en Belgique: du défi sécuritaire au défi structurel”, discussion avec Thomas RENARD, chercheur auprès de l'Institut d'Egmont à Bruxelles et professeur au Vesalius College, Vrije Universiteit Brussel (VUB), *Diplomatie*, n°87, juillet-août 2017, p. 46. C'est nous qui soulignons.

²⁵³ Voy. p. ex. ce qu'indique l'actuel Plan d'action de l'Autorité flamande à propos de la distinction entre déradicalisation et désengagement : « Ook **deradicalisering** is een omstreden begrip en vraagt enige nuance. In eerste instantie wordt dit vaak beschouwd als het omkeren van het radicaliseringsproces. Maar in realiteit is het iets complexer dan dat. Kan een geradicaliseerde persoon überhaupt volledig deradicaliseren? Wanneer vertoont men terug ‘genormaliseerd’ gedrag, en wat is dat dan precies? **Daarom is het beter om in te zetten op disengagement en curatieve projecten** en zullen we ons in dit actieplan ook hierop focussen. **Disengagement** is eerder gedragsmatig en betekent het terugdringen en neutraliseren van de handelingen, en dan voornamelijk (de bereidheid tot) het gebruik van geweld. Het doel is te komen tot een individuele afkeuring van het gewelddadig gedrag van de groep waartoe men zich associeerde. **Deradicalisering** heeft eerder betrekking op een psychologische component, en houdt een wijziging in het cognitieve denkkader van de persoon, met betrekking tot diens ideologische en persoonlijke overtuigingen, in. Het gaat hierbij dus om een fundamentele wijziging in het gedachtegoed van de geradicaliseerde persoon. » : Cf. AUTORITÉ FLAMANDE, *Actieplan op. cit.* p. 4 (souligné par nous).

²⁵⁴ Cf. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social, développements, 2018-2019, *Doc., Ch., n°54-3515/1*, p. 241-243.

en charge des Personnes concernées par les Radicalismes et les Extrémismes Violents » (CAPREV). Tandis que le CREA agit sur le plan de la prévention primaire²⁵⁵, le CAPREV est compétent en matière de préventions secondaire et tertiaire, à savoir que, « *d'une part, son équipe vise à répondre aux demandes de soutien des proches d'individus radicalisés et de professionnels qui les accompagnent, et d'autre part, elle offre un accompagnement individualisé et personnalisé en matière de parcours de « désengagement » d'individus identifiés comme radicalisés – parfois judiciarisés, voire incarcérés – afin de prévenir leur éventuelle récurrence.* »²⁵⁶ Autrement dit, le CAPREV est l'organe d'accompagnement socio-préventif des personnes étiquetées comme radicalisées ou extrémistes.

On terminera par préciser que la philosophie de travail du CAPREV basée sur une approche préventive qui se veut « *non stigmatisante et globale (considérant les personnes dans leur globalité et dans la pluralité de leurs appartenances identitaires), respectueuse du secret professionnel et dont le cadre déontologique refuse le principe du partage d'information entre secteurs et, encore moins, avec des autorités judiciaires ou policières* »²⁵⁷ n'est pas sans se heurter de plein fouet, d'un côté au fonctionnement des CSIL-R basées sur l'échange d'informations autour de cas suspects et, de l'autre côté, à la culture de travail - basée aussi historiquement sur l'échange d'informations - propre aux Maisons de Justice, auxquelles le CAPREV est rattaché institutionnellement comme service à part²⁵⁸. On comprend donc que les agents du CAPREV s'opposent philosophiquement à toute culture du signalement et du rapportage, attendu qu'ils préfèrent au contraire privilégier une relation de confiance avec les justiciables²⁵⁹.

²⁵⁵ C'est-à-dire que le CREA va proposer un ensemble d'outils destinés à répondre aux besoins et questionnements des professionnels des secteurs de la Fédération Wallonie-Bruxelles confrontés à des phénomènes liés à la problématique des radicalismes et extrémismes violents, tels que des modules de formation.

²⁵⁶ F. RINSCHBERGH, *op. cit.*, p. 7 à 9.

²⁵⁷ Cf. *Ibid.*, p. 11.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 9 à 11.

²⁵⁹ Pour aller plus loin sur le CAPREV, voy. le bilan qu'il dresse de ses premières années d'activités : CENTRE D'AIDE ET DE PRISE EN CHARGE DE TOUTE PERSONNE CONCERNÉE PAR LES RADICALISMES ET LES EXTRÉMISMES VIOLENTS, *Bilan et analyse méthodologique 2017-2021. Bilan et perspectives 2017-2024 : Un espace d'expression sans jugement ni stigmatisation*, 80p., accessible en ligne sur < https://extremismes-violents.cfwb.be/fileadmin/sites/RAR/uploads/Documents_Reseau/CAPREV_Bilan_2017-2021.pdf >. Il est renvoyé aussi pour plus d'informations sur le CAPREV : COMITÉ T, *Rapport 2020*, p. 39-45 ; A. FRANSSSEN, C. DAL et F. RINSCHBERG, *Rapport d'évaluation du Réseau de prise en charge des radicalismes et extrémismes violents*, Centre d'Etudes Sociologiques, Université Saint-Louis, Bruxelles, Juillet 2019.

CHAPITRE IV. LES TRAITS MAJEURS DE LA POLITIQUE ANTITERRORISTE BELGE DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION ET L'EXTRÉMISME

60. Avant de conclure ledit mémoire, il nous semblait crucial de prendre de la hauteur par rapport à tous les dispositifs de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme dans la perspective de dégager les caractéristiques principales de cette politique. Il s'agit en un sens de réaliser une synthèse de l'ensemble de ces mesures : quels en sont les traits saillants ? Selon nous, six traits majeurs de la politique antiterroriste belge de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme peuvent être identifiés : 1° il s'agit d'une politique confrontée à un (inquiétant) obstacle d'ordre conceptuel et définitionnel ; 2° d'un côté, c'est une politique très influencée par le droit international ; 3° de l'autre, c'est aussi une politique mue par un phénomène de « populisme normatif » ; 4° il s'agit d'une politique qui recourt au droit administratif comme moyen d'action ; 5° partant, c'est une politique « éclatée » entre un grand nombre d'acteurs différents ; 6° et enfin, c'est une politique peut-être appelée à s'émanciper de la raison pour laquelle elle a vu le jour : la lutte antiterroriste.

61. **1^{er} trait majeur. L'obstacle conceptuel et définitionnel.** Le glissement de la lutte en vue de la répression du terrorisme vers la lutte en vue de la prévention du terrorisme, en ce compris la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme (violent ou non), mobilise de nouvelles notions brandies à-tout-va par les organes politiques et par les différents acteurs du renseignement, de la sécurité et de la socio-prévention. Mais que signifient-elles ? Reçoivent-elles dans la loi une définition rigoureusement identique ? La réponse à cette question cardinale est indubitablement non. Il ressort en effet de notre examen des mesures de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme, qu'au fond, les concepts des réalités qui sont à l'origine de cette politique – le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme – se caractérisent par une polysémie plus ou moins assumée²⁶⁰ par les acteurs compétents. En effet, en premier lieu, on se souviendra utilement que même la notion de « terrorisme » est polysémique en droit belge, vu qu'elle peut renvoyer tantôt à la définition – comme on l'a vu quelque peu controversée - de l'infraction terroriste visée à l'article 137 du Code pénal, tantôt à la définition visée à l'article 8, 1°, b) de la loi du 30 novembre 1998 désignant un type de menace fondant la compétence *ratione materiae* de la SE. A propos de cette dernière définition, notons les deux éléments suivants : tout d'abord, elle se veut plus large dans son contenu que l'infraction terroriste au sens strict. Ensuite, à la lecture des travaux parlementaires de ladite loi, on se rend compte que cette définition, tout comme celle de l'extrémisme visée au même article

²⁶⁰ Voy. p. ex. la Stratégie Ter de l'OCAM qui délibérément propose une définition du processus de radicalisation qui se distingue de celle présente dans la loi du 30 novembre 1998 : OCAM, *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme. (...), op. cit.*, p. 6.

8, 1°, c), provient d'un sous-amendement du gouvernement datant du 9 juin 1998 que les parlementaires ont adopté quasi en bloc sans réaliser un véritable débat démocratique sur le contenu des définitions du terrorisme et de l'extrémisme, dont l'origine est d'ailleurs inconnue²⁶¹.

Quant aux concepts de radicalisation et d'extrémisme, la moindre des choses que l'on puisse affirmer est que l'on nage en plein « flou artistique à la belge ». *De facto*, lorsque l'on prend en considération l'ensemble des dispositifs que l'on a étudiés au chapitre précédent, force est de constater que les autorités se réfèrent à de multiples notions plus ou moins proches mais non rigoureusement identiques : aussi, tantôt il est question de **processus de radicalisation** (au sens de l'art. 3, 15° de la loi du 30 novembre 1998, seule définition établie par une loi formelle), tantôt de **radicalisation** « tout court »²⁶², tantôt de **radicalisation violente**²⁶³, tantôt encore de **radicalisme**²⁶⁴. Quant à la menace extrémiste, il est fait référence par les autorités tantôt à **l'extrémisme**²⁶⁵, tantôt à **l'extrémisme violent**²⁶⁶, tantôt à **la violence extrémiste**²⁶⁷, tantôt à **l'extrémisme lorsqu'il peut mener au terrorisme**²⁶⁸, tantôt à **l'extrémiste potentiellement**

²⁶¹ Projet de loi organique des services de renseignement et de sécurité, amendement n°68, *Doc.*, Sén., 1997-1998, n°1-758/7, p. 2-4. A l'origine, il n'était pas proposé de définir dans la loi les menaces pouvant fonder la compétence de la SE. Un sénateur par un amendement n°6 du 12 février 1998 a souhaité les préciser, mais les définitions qu'il avait proposées n'ont pas été reprises et à la place le gouvernement s'en est chargé (voy. projet de loi précité, amendements, n°1-758/3, p. 2-7).

²⁶² Cf. notamment la définition de la radicalisation proposée par 1° la commission d'enquête parlementaire relative aux attentats de Bruxelles (COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE précitée, *Quatrième Rapport intermédiaire sur le volet « Radicalisme » fait au nom de la commission d'enquête parlementaire*, *Doc.*, Ch., 2017-2018, n°54-1752/9, p. 196-197 ; laquelle reconnaît toutefois que ces définitions n'ont « absolument aucune ambition doctrinale ou scientifique et repose sur des choix définitionnels arbitraires » [*ibid.*, p. 194]), 2° le PGSP bruxellois 2021-2024 provenant d'un ouvrage scientifique (RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *op. cit.*, p. 49) et 3° les Lignes Directrices du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent, adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2016 (accessibles en ligne sur < <https://rm.coe.int/16805c1a75> >).

²⁶³ Cf. notamment la définition de la radicalisation violente proposée par 1° la même commission d'enquête parlementaire (*ibid.*, p. 196-197), 2° la Circulaire ministérielle GPI 78 du 31 janvier 2014 précitée (celle qui a fait démarrer le travail de concertation des TFL, cf. *supra*, n°22) et 3° la *work definition* du CAPREV présente sur son site web (<https://extremismes-violents.cfwb.be/a-propos/definitions/>).

²⁶⁴ Cf. notamment la définition du radicalisme proposée par 1° la même commission d'enquête parlementaire (*ibid.*, p. 196-197) et 2° la *work definition* contenue dans le Plan R (*op. cit.*, p. 9). Notons qu'avec l'avènement de la Stratégie Ter de septembre 2021, l'OCAM semble avoir pris ses distances avec le concept de radicalisme pour se focaliser sur le processus de radicalisation et la « polarisation » : cf. Annexe n°2 au mémoire (Compte-rendu). Entretien du 27 juin 2022 précité. Relevons encore que cette « hétérogénéité langagière » entre radicalisation et radicalisme n'existe guère en langue néerlandaise, laquelle fait référence quant à elle au terme *deradicalisering*, comme le souligne la commission d'enquête dans ses travaux (*op. cit.*, n°54-1752/9, p. 79).

²⁶⁵ Tel que défini à l'art. 8, 1°, c) de la loi du 30 novembre 1998 susvisée.

²⁶⁶ L'extrémisme violent est un concept défini à l'art. 32, § 2, al. 2 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.*, 15 juin 2006, p. 30 455, tel que modifié par l'art. 148 de la loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social, *M.B.*, 24 mai 2019, p. 50 023. Il est à remarquer que le CAPREV a récupéré cette définition de l'extrémisme violent (voy. < <https://extremismes-violents.cfwb.be/a-propos/definitions/> >). Cette dernière est en réalité issue des Lignes Directrices du Conseil de l'Europe du 2 mars 2016 précitées : « *L'extrémisme violent consiste à promouvoir, encourager ou commettre des actes pouvant mener au terrorisme et qui visent à défendre une idéologie prônant une suprématie raciale, nationale, ethnique ou religieuse ou s'opposant aux valeurs et principes fondamentaux de la démocratie* ».

²⁶⁷ Cf. la définition de la violence extrémiste telle que proposée par la Circulaire ministérielle GPI 78 du 31 janvier 2014 précitée : « *la violence contre les personnes ou les biens commise par motivation idéologique, politique ou religieuse sans toutefois répondre à la définition pénale du terrorisme* ».

²⁶⁸ Cette expression posant de sérieuses questions d'interprétation est à retrouver à l'art. 44/2, § 2, al. 1^{er} LPF le quel, pour rappel, détermine les missions pour lesquelles il est possible de mettre en place des BDC (cf. *supra*, n°51).

violent (EPV)²⁶⁹. On constatera d'ailleurs que, dans ce contexte d'hétérogénéité langagière, le législateur, dans ses travaux parlementaires, s'en mêle lui-même les pinceaux, allant jusqu'à finalement confondre « l'extrémisme violent » avec des « indices de radicalisation »²⁷⁰. Enfin, dans le cadre du travail de socio-prévention des entités fédérées, il faut noter l'apparition progressive du concept de **polarisation**²⁷¹, présentée comme un stade antérieur à la radicalisation. Cette notion de polarisation ne fait à notre connaissance pas l'objet d'une définition purement légale.

A la lumière de ce qui précède et au vu d'une si grande diversité de concepts, de sous-concepts et de définitions, il y a littéralement de quoi en perdre son latin²⁷². En définitive, il n'existe aucune véritable définition relative à la radicalisation et à l'extrémisme qui soit uniforme, claire et précise. Ces deux concepts pourtant cardinaux reposent sur une multitude de significations floues et vagues, aux contours élastiques et fluctuant en fonction de l'acteur compétent concerné. Il en résulte qu'ils confèrent tous les deux une marge d'interprétation trop large aux acteurs. Or, tant l'imprécision que la polysémie de ces deux notions – sur lesquelles s'appuient un grand nombre de mesures administratives attentatoires aux droits humains (*cf. supra* Chapitre III) – suscitent de graves problèmes au regard du **principe de légalité**, propre à la théorie de l'admissibilité des restrictions aux droits fondamentaux. En effet, en quoi ces concepts qui n'ont dans les faits aucunement fait l'objet d'un quelconque débat parlementaire de qualité, qui sont issus soit du droit international, soit de notes stratégiques ou de plans d'action de l'exécutif, soit d'autorités administratives et dont le contenu et l'interprétation varient en fonction de chaque dispositif, peuvent-ils être conformes au principe de légalité, alors que ledit principe exige que la norme qui limite les droits et libertés en question respecte des exigences de clarté, prévisibilité, accessibilité et précision²⁷³ ? A l'heure actuelle, il s'avère clairement impossible pour les citoyens de pouvoir prévoir l'intégralité des comportements, des propos ou des actes qui seraient susceptibles de faire l'objet de mesures au nom de la politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme. Il est par

²⁶⁹ Tel que défini à l'art. 6 § 1, 1^o/2 de l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 précité.

²⁷⁰ COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE précitée, *Troisième Rapport intermédiaire (...)*, *op. cit.*, p. 59. Cette confusion (ou amalgame) des concepts entre extrémisme violent (visé à l'art. 32, § 2, al. 2 de la loi du 17 mai 2006 susvisée) et indices de radicalisation était relative aux mesures prévues à destination des condamnés « présentant des signes d'extrémisme violent » aux art. 41 § 2 et 56 § 4 de cette même loi.

²⁷¹ Voy. notamment la définition de la polarisation que donnent 1^o conjointement le PGSP 2021-2024 et l'Actieplan 2020-2024 (RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *op. cit.*, p. 49 ; AUTORITÉ FLAMANDE, *Actieplan (...)*, *op. cit.*, p. 4) 2^o ou encore la NCSI 2016-2019 (*op. cit.*, p. 44).

²⁷² Pour faire preuve d'optimisme cependant, on relèvera utilement que la NCSI 2016-2019 précitée tente finalement de rationaliser ces concepts en les envisageant de manière évolutive : la polarisation (stade 1) serait l'élément déclencheur du processus de radicalisation (stade 2), lequel pourrait alors progressivement mener à l'extrémisme violent (stade 3). Quant au terrorisme, il apparaîtrait comme la phase finale potentielle de ce processus (stade 4). Cette NCSI ne constitue pas pour autant de la législation au sens strict : Voy. NCSI 2016-2019, *ibid.*, p. 43-44.

²⁷³ En ce qui concerne les exigences du principe de légalité, voy. p. ex. Projet de loi relatif aux infractions terroristes, avis du Conseil d'Etat n°34.362/4, *Doc.*, Ch., 2003, n°51-258/1, p. 29 ; Cour eur. D. H., *Silver c. Royaume-Uni*, 25 mars 1983, §§ 86 à 88 ; *Shimovolos c. Russie*, 28 novembre 2011, § 68 ; *Lebois c. Bulgarie*, 19 octobre 2017, §§ 65 à 67 ; *Falzarano c. Italie*, 15 juin 2021, §§ 27 à 29.

conséquent urgent d'adopter exclusivement dans une disposition législative une définition uniforme, claire, étroite, précise et accessible de la radicalisation et de l'extrémisme, laquelle à la fois tiendrait compte des connaissances scientifiques pertinentes et serait le fruit d'un authentique débat démocratique dans l'enceinte du Parlement²⁷⁴.

62. **2^e trait majeur. L'influence du droit international.** Au fur et à mesure du chemin parcouru, on a pu aisément se rendre compte du poids du droit international dans la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme, et même tout simplement dans la lutte antiterroriste. En effet, la base du droit pénal matériel belge antiterroriste est le fruit d'une transposition du droit européen, à partir duquel s'est développé au sein du Titre Ier^{ter} du livre II du Code pénal le triptyque composé des infractions terroristes (*sensu stricto*), des infractions liées à un groupe terroriste et des infractions liées à des activités terroristes (ou délits-obstacles). En outre, le droit de l'ONU exerce aussi un impact sur la politique belge antiterroriste comme on a pu le réaliser avec les résolutions du CSONU et de l'AG²⁷⁵. On peut achever ce point en indiquant que plusieurs législations spécifiques du droit européen sont à l'origine de mécanismes de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme²⁷⁶.

63. **3^e trait majeur. La lutte antiterroriste en proie au spectre du « populisme normatif »**

? On souhaite à présent attirer l'attention sur le fait qu'un grand nombre de mesures antiterroristes, dont celles visant à lutter contre la radicalisation et l'extrémisme, ont quasi systématiquement été prises en réaction à des manifestations du phénomène terroriste. C'est ainsi que l'on peut relever à titre d'exemple qu'en 2015, pas moins de 30 mesures antiterroristes étaient annoncées par le gouvernement fédéral de Charles MICHEL, au nombre de 12 en janvier, peu de temps après les attentats contre Charlie Hebdo, et de 18 en novembre, peu de temps après les attentats du Bataclan et du Stade de France²⁷⁷. De manière plus générale, une énorme production législative de mesures antiterroristes est à remarquer de 2015 à 2018 en Belgique. D'après nous, un grand nombre de ces mesures sont prises tantôt « à chaud », tantôt dans la précipitation, notamment en vue de reconforter

²⁷⁴ Cons. à cet égard les observations et recommandations formulées tant par la Rapporteuse spéciale de l'ONU, par le Comité contre la torture des Nations Unies que par l'IFDH : CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale* (...), *op. cit.*, p. 8-9, n°31 et p. 22, e) ; COMITÉ CONTRE LA TORTURE DES NATIONS UNIES, *op. cit.*, p. 6-7 ; INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS (IFDH), *Rapport parallèle* (...), *op. cit.*, p. 36-37. Voy. également cet appel du Conseil d'Etat à ce que le législateur définisse de manière cohérente et homogène la notion de radicalisation : Projet de loi relatif au traitement des données des passagers, avis de la section législation du Conseil d'Etat n°59.409/4 du 13 juin 2016, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n°54-2069/1, p. 96. Cons. *in fine* : COMITÉ T, *Rapport 2021*, p. 20-21.

²⁷⁵ Notons d'ailleurs que, dans le cadre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, le Secrétaire Général de l'ONU a même rendu un rapport relatif au « **Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent** », adopté le 24 décembre 2015 : ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, Rapport du Secrétaire général*, 24 décembre 2015, A/70/674. La Rapporteuse spéciale y faisait même allusion dans son rapport (*op. cit.*, p. 7, n°26).

²⁷⁶ Citons p. ex. la Directive 2016/681 précitée instaurant le PNR, mais aussi le nouveau Règlement 2021/784 du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne (*J.O.U.E.*, L 172, 17.5.2021, p. 79-109).

²⁷⁷ Sur ces mesures, voy. C. THOMAS, *L'organisation fédérale* (...), *op. cit.*, p. 9-18.

et rassurer l'opinion publique, à chaque fois plus ou moins ébranlée, voire traumatisée à la suite de la commission d'un acte terroriste. Il s'agit à notre sens d'un phénomène de « populisme normatif »²⁷⁸, lequel est une attitude consciente ou inconsciente du législateur consistant à proposer dans la rapidité des réponses à la fois fortes, fermes, visibles, franches et répressives afin de rétablir et préserver un lien de confiance entre l'Etat et ses citoyens : en somme, l'Etat expose ainsi à la population qu'il s'acquitte toujours aussi correctement de ses obligations en matière de maintien de la sécurité collective telles qu'elles découlent du contrat social²⁷⁹. Eu égard à la politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme, ce populisme normatif a pour conséquence directe une inflation législative réalisée à la hâte empêchant les parlementaires d'effectuer en toute sérénité leurs prérogatives démocratiques sur des mesures restreignant pourtant les droits fondamentaux²⁸⁰. Ce populisme normatif dont on a l'impression qu'il est guidé par la maxime machiavélienne « la fin justifie les moyens » suscite plusieurs inquiétudes en ce qu'il incite le gouvernement à s'ingérer plus allègrement dans les droits et libertés : les mesures de limitations des droits et libertés en appellent une autre, puis une autre et encore une autre, toujours plus profonde que la précédente²⁸¹. Pour nuancer cette idée de populisme normatif, il convient tout de même de relever deux éléments éminemment positifs dans la politique belge antiterroriste : *primo*, il faut reconnaître l'importante qualité du travail de contrôle et d'évaluation réalisé par la commission d'enquête parlementaire relative aux attentats de 2016 à 2018²⁸². *Secundo*, l'on est en droit de se réjouir de la mise en place de l'IFDH depuis 2019, une institution qui, au vu de ses premières années d'activités, semble apporter une plus-value à la protection des droits fondamentaux en Belgique²⁸³.

64. 4^e trait majeur. Du glissement du droit pénal au droit administratif et de ses incidences.

La radicalisation et l'extrémisme n'étant pas des infractions pénales à proprement parler, la politique de lutte contre ces phénomènes recourt en sus des méthodes du droit pénal à des mécanismes de droit administratif comme moyen principal d'action. Ainsi, il s'est constitué tout un arsenal de normes para-pénales afférentes au droit administratif en général (*cf.* la rétention de documents administratifs), mais aussi au droit de la sécurité et du renseignement (*cf.* les méthodes

²⁷⁸ Ce concept nous est inspiré par celui dit de « populisme pénal », tel qu'utilisé par Chloé THOMAS quand elle décrit la législation pénale antiterroriste (*Ibid.*, p. 16).

²⁷⁹ Tel que conceptualisé par les théories de Thomas Hobbes ou encore de John Locke. Voy. à ce propos : T. HOBBS, *Leviathan*, C.B Macpherson (Editor), London, Penguin Books, 1985 ; J. LOCKE, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*, Yale University Press, 2003.

²⁸⁰ Plusieurs représentants de la Nation se sont justement plaints du peu de temps dont ils disposaient pour délibérer et examiner correctement les projets de lois antiterroristes soumis par le gouvernement : p. ex. voy. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), rapport fait au nom de la commission Justice, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n°54-1951/3, p. 9-11 (*partim*).

²⁸¹ On songe ici par exemple à la réglementation liée à l'obligation de conservation des métadonnées (*cf. supra*, n°49-50).

²⁸² CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale (...)*, *op. cit.*, p. 19, n°75.

²⁸³ *Ibid.*, p. 18, n°71. Voy. *a contrario* les critiques du Comité T sur certains aspects du fonctionnement de l'IFDH : Rapport 2020, p. 107-110.

de surveillance secrète), ou encore au droit des étrangers (*cf.* le retrait d'un titre de séjour). Les acteurs de la police administrative sont dans ce contexte singulièrement mis en valeur (*cf.* le rôle du bourgmestre en matière de CSIL-R ou de fermeture d'établissements sur base de suspicion d'activités terroristes). L'une des conséquences principales de ce glissement qui s'opère du droit pénal vers le droit administratif comporte la réduction très regrettable des garanties procédurales qui s'attachent aux mesures prises. En effet, effectuées en dehors de toute procédure judiciaire, ces mesures ne sont pas assujetties aux différents principes directeurs propres au droit de la procédure pénale²⁸⁴. Malgré tout, il nous paraît capital de rappeler que le droit administratif général s'articule autour de plusieurs principes généraux du droit qui prévoient quand même quelques balises pouvant protéger les administrés concernés par des mesures administratives de lutte contre la radicalisation ou l'extrémisme²⁸⁵. Pour être complet, on relèvera finalement que l'administration est en principe tenue vis-à-vis des administrés, d'une part, à une obligation de motivation formelle des actes administratifs qu'elle adopte à leur encontre²⁸⁶ et, d'autre part, à une obligation de transparence, laquelle soumet les autorités administratives à des mesures de publicité active et passive²⁸⁷.

65. **5^e trait majeur. De la multiplicité des acteurs compétents.** Ce trait majeur découle finalement du précédent. Le glissement du champ pénal vers le champ administratif entraîne l'implication d'un grand nombre de services compétents, dépassant la seule intervention du Ministère public et de la Police judiciaire. Comme on l'a vu, le paysage belge de la politique de prévention, de suivi et de répression de l'extrémisme et de la radicalisation a deux spécificités. D'une part, il se compose d'acteurs relevant de tous les niveaux de pouvoir, c'est-à-dire de l'Autorité fédérale (*cf.* l'OCAM, la SE, l'UIP, ...) aux autorités locales (*cf.* le bourgmestre) en passant par les entités fédérées (*cf.* le CAPREV, les Maisons de Justice, ...). D'autre part, il comporte à la fois des services rattachés au domaine de la sécurité au sens large et des services

²⁸⁴ Il en découle que ne sont pas applicables ni les garanties prévues par le droit au procès équitable en matière pénale tels que **les principes d'indépendance et d'impartialité des autorités judiciaires** (Const., art. 151 § 1^{er}; CEDH, art. 6 § 1; PIDCP, art. 14; Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 47, al. 2), ni **le principe de la présomption d'innocence et le droit au silence** (CEDH, art. 6 § 2; PIDCP, art. 14 § 2 et § 3, G; Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 48 § 1), ni **le respect des droits de la défense** (principes d'égalité des armes et du contradictoire - CEDH, art. 6 § 3; PIDCP, art. 14 § 3, B; Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 48 § 2), ni **le droit à un recours effectif** devant un organe judiciaire en cas de violation de droits fondamentaux protégés (CEDH, art. 6 § 1 et 13; Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 47, al. 1), ni encore **le principe de légalité des incriminations et des peines** (Const., art. 12, al. 2; CEDH, art. 7; PIDCP, art. 15; Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 49).

²⁸⁵ Voy. à ce propos e. a. : S. BEN MESSAOUD et F. VISEUR (éd.), *Les principes généraux de droit administratif. Actualités et applications pratiques*, Larcier-Conf. Jeune Barreau Bruxelles, 2017. De plus, on n'oubliera pas l'existence prétorienne des **principes de bonne administration** qui peuvent agir de contre-poids au pouvoir discrétionnaire de l'administration (voy. T. CAMBIER et R. QUINTIN, "Les exigences de bonne administration et de bonne citoyenneté comme fondements de principes généraux de droit administratif", dans *Ibid.*, (éd.), spéc. p. 59-89).

²⁸⁶ *Cf.* les art. 2 et 3 de la Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M. B.*, 12 septembre 1991, p. 19 976.

²⁸⁷ *Cf.* Const., art. 32 et les art. 2, 4 et 5 de la Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *M. B.*, 30 juin 1994, p. 17 662. La publicité passive implique notamment le droit pour chaque administré de demander à consulter et à recevoir une copie d'un document administratif qui le concerne juridiquement.

rattachés au domaine de la socio-prévention (aide à la réinsertion sociale, aide à l'emploi et à la formation professionnelle, ...). On peut donc dire qu'il y a un véritable **éclatement des compétences** relatives à la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme. Cette dispersion des compétences, qui va de pair avec une prolifération des réglementations applicables (la fameuse « inflation législative ») et une multiplication des procédures témoigne du **caractère hétérogène et extrêmement complexe**, voire – hasarderons-nous à le dire – **illisible** de la politique belge de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme^{288 289}.

66. **6^e trait majeur. Vers une émancipation de la politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme.** Comme on a pu l'observer *supra* (cf. n°20), la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme serait issue *ab initio* de la volonté politique de prévenir les racines du terrorisme. Cela étant, il est plus qu'intéressant de constater que ce rapport de « filiation » semble s'effacer au profit d'une **lente autonomie** des concepts de radicalisation et d'extrémisme. Ces derniers pourraient donc donner lieu à l'application de mesures, en l'absence de tout danger proprement « terroriste ». A cet égard, on peut utilement se référer à la NCSI 2022-2024, laquelle, dans son examen des thématiques de sécurité liées à la « *Sécurité de l'espace public et [à la] protection des normes et valeurs* », aborde indépendamment du phénomène terroriste²⁹⁰ la thématique afférente à l'extrémisme, au processus de radicalisation et à la polarisation²⁹¹. A la lumière de ce qui précède, la politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme pourra donc trouver à s'appliquer pour d'autres phénomènes de sécurité que le terrorisme, comme les violences urbaines. C'est comme si la radicalisation et l'extrémisme coupaient les ponts avec leur créatrice, la menace terroriste. Ce constat d'émancipation de la politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme suscite de nombreuses questions : est-il proportionné d'appliquer l'arsenal normatif très liberticide de cette politique pour combattre par exemple les violences urbaines au lieu du terrorisme ?

²⁸⁸ Voy. à ce sujet : CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale (...)*, *op. cit.*, p. 8 et 19, n°30 et 77 ; ainsi que les critiques épinglées par la Commission d'enquête parlementaire : *Troisième Rapport intermédiaire (...)*, *op. cit.*, p. 53.

²⁸⁹ Il est néanmoins bon que l'on nuance nos propos en ce que la nouvelle Note Stratégique Extrémisme et Terrorisme de l'OCAM (cf. *supra*, n°32) apporte un rayon d'optimisme : elle apparaît *de facto* comme une tentative de coordination et d'harmonisation à l'échelle nationale de la politique de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme.

²⁹⁰ Notons d'ailleurs que la NCSI attire l'attention sur le fait que le terrorisme islamo-radical n'est plus son unique source de préoccupation : « *Le terrorisme est un phénomène en évolution. Si le terrorisme inspiré du religieux reste aujourd'hui au centre de l'attention, d'autres formes de terrorisme, comme le terrorisme lié à l'extrémisme de droite, de gauche ou écologique attirent l'attention des autorités. Le mode opératoire évolue également avec l'émergence d'une menace qui provient plutôt d'acteurs isolés et radicalisés [les lone wolves].* » (NCSI 2022-2024, *op. cit.*, p. 44, souligné par nous)

²⁹¹ « *L'extrémisme, la radicalisation et la polarisation ne deviennent un problème que lorsqu'ils conduisent au terrorisme ou incitent à l'usage de la violence et ou à la haine. Ces concepts, associés dans un premier temps au terrorisme, ont aujourd'hui toute leur importance dans l'approche d'autres phénomènes repris sous le vocable « violences urbaines » . (...) Afin de lutter contre les différentes manifestations de l'extrémisme, telles que les discours de haine, les théories du complot, la glorification et l'incitation à la violence, le démantèlement ou la destruction de la société, des droits de l'homme ou de l'Etat de droit, etc. Il faut une coopération ciblée avec les plateformes en ligne et d'autres acteurs aux différents niveaux administratifs . Les autorités compétentes prennent donc les initiatives politiques nécessaires pour contrer ces problèmes.* » (Cf. *Ibid.*, p. 43-44).

CONCLUSION. DE L'ETERNELLE RECHERCHE D'EQUILIBRES ENTRE LUTTE ANTITERRORISTE ET DROITS HUMAINS

67. **Résumé du mémoire et enjeux de la problématique.** Il est à présent temps de revenir sur le chemin parcouru. L'objectif de ce mémoire était d'examiner à l'aune des droits humains l'extension du champ d'application *ratione materiae* du droit belge du contre-terrorisme à la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme. D'abord et avant tout, il nous a paru essentiel de nous interroger sur les motifs à l'origine de ce nouveau paradigme pour combattre la menace terroriste. Pour ce faire, on s'est employé à dresser une courte rétrospective du droit belge antiterroriste qui nous a permis de comprendre dans quel contexte est apparue en 2003 l'incrimination du terrorisme au sein de notre Code pénal par l'introduction du Titre Ier^{ter} de son Livre II.

Par la suite, on a pu déterminer qu'au fur et à mesure des vicissitudes nationales et internationales du XXI^e s., la stratégie antiterroriste adoptée par l'Etat belge était en pleine mutation : alors qu'*ab initio*, la politique antiterroriste se voulait majoritairement répressive, c'est finalement un objectif de prévention du phénomène terroriste qui a été mis en exergue par les autorités de telle manière que la finalité principale assignée au droit du contre-terrorisme est d'empêcher à tout prix le passage à l'acte terroriste au sens strict. Dans le cadre de cette stratégie de prévention, le législateur, guidé en partie par le droit international et plus spécifiquement le droit européen, a entrepris une profonde réforme de notre *corpus* législatif aux fins d'armer notre ordre juridique contre la menace terroriste. Dans cette optique, il a d'abord veillé à rendre le droit pénal plus préventif en instaurant une série de délits-obstacles, visant à sanctionner le plus grand nombre de comportements qui, d'après lui, précèderaient la commission d'une infraction terroriste *sensu stricto*. Ensuite, on a identifié que l'Etat belge, dans le contexte du départ de nombreux combattants terroristes étrangers partis rejoindre, entre autres, l'Etat Islamique, avait jeté son dévolu sur un nouveau paradigme, qui lui permettrait d'appréhender de manière encore plus précoce la menace terroriste, à savoir la radicalisation et l'extrémisme.

C'est ainsi qu'est né - ce que nous appelons - l'amalgame réalisé par l'Etat belge entre terrorisme d'une part, et radicalisation et extrémisme d'autre part. Cet amalgame provient du fait que, pour les autorités belges, la radicalisation et l'extrémisme (accompagnés de la polarisation) constituent le terreau du terrorisme et que dès lors, combattre la radicalisation et l'extrémisme, c'est *ipso facto* prévenir le terrorisme. Exposé de la sorte, le raisonnement tient de la déduction logique, implacable et incontestable. Il n'en est pourtant rien. La réalité se veut plus nuancée. S'il est légitime de penser que la radicalisation et l'extrémisme qui incitent à la violence ou recourent à des pratiques violentes peuvent mener, *in fine*, à la perpétration d'actes terroristes, il est permis de douter de la

validité d'un tel lien de cause à effet dans le cas d'individus qui, bien que développant des idées d'une grande radicalité ou partageant des conceptions extrémistes, ne souhaitent ni pratiquer ni légitimer la violence. Il faut bien comprendre d'ailleurs que, contrairement au terrorisme, ni la radicalisation ni l'extrémisme en tant que telles ne constituent des infractions punies par la loi pénale. Or, on a l'impression que le législateur, dans sa politique de lutte contre le terrorisme axée sur une stratégie préventive, assimile finalement toutes les personnes ou entités qu'il qualifie d'extrémistes ou de radicalisées à des « terroristes en puissance ».

La preuve en est que conformément à ce changement de paradigme, l'Etat belge a mis au point toute une série de mesures visant à combattre la menace radicale et extrémiste selon une logique éminemment sécuritaire. Aussi, il a été tenté de procéder dans le cadre du Chapitre III du présent travail à une cartographie de la politique belge de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme. Ce faisant, nous avons essayé de la systématiser, en répartissant les différentes mesures d'après la finalité qui leur est assignée. C'est dans ce contexte qu'il convenait en premier lieu de présenter l'OCAM qui apparaît à notre sens comme la clé de voûte de la politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme. Il a finalement été proposé d'étudier les mesures selon un ordre logique : d'abord en examinant celles qui ont pour effet d'identifier des personnes jugées en processus de radicalisation ou extrémistes et de récolter des informations sur ces personnes ; ensuite, en analysant l'outil d'échange d'informations relatives à ces personnes par les services compétents, à savoir la Banque de données commune ; enfin, en passant en revue les différentes mesures de suivi qui sont susceptibles de s'appliquer aux personnes ou entités étiquetées de radicalisées ou d'extrémistes. Pour clôturer cette cartographie de la politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme, nous avons également fait un rapide tour d'horizon des entités fédérées qui jouent un rôle-clé dans la réinsertion sociale et le désengagement radical. Après avoir réalisé ce panorama, il nous semblait finalement essentiel de broser les traits majeurs de la politique de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme.

68. **Une politique problématique et fortement attentatoire aux droits humains.** Le premier trait majeur de la politique belge de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme que nous avons identifié concerne le caractère extrêmement vague et imprécis de ces deux concepts qui justifient pourtant aux yeux du législateur une série d'ingérences dans les droits et libertés des personnes concernées. Il en résulte une profonde violation du principe de légalité en matière d'admissibilité des restrictions aux droits fondamentaux. Mais les atteintes aux droits humains ne s'arrêtent pas là : c'est d'abord et avant tout le droit au respect à la vie privée qui est le plus impacté par l'ensemble de ces mesures (notamment au regard des méthodes de surveillance secrètes par la SE, de la

procédure de screening, de l'usage de caméras invisibles par la Police, ou encore de la mise en place de réglementations très intrusives de *data retention*), suivi de très près par son corollaire, le droit à la protection des données personnelles (lequel est soumis à rude épreuve à l'occasion de l'inscription d'une personne dans la BDC, inscription dont elle n'est pas au courant et qu'elle ne peut pas utilement contester). Cette dernière remarque démontre que le droit au recours effectif aussi se retrouve fortement atteint par ces politiques surtout lorsque la personne concernée fait l'objet d'une surveillance secrète par la SE, d'un enregistrement dans la BDC, ou encore se retrouve contrainte de devoir suivre un trajet de suivi personnalisé imposé par une CSIL-R. Ces mesures soulèvent enfin des questions au regard de la liberté d'expression et de la liberté de religion, attendu que l'usage légitime de ces libertés peut entraîner l'application injustifiée, voire discriminatoire de certains dispositifs de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme (on songe ainsi à la procédure de screening, à la mise à l'isolement cellulaire prolongé en prison en raison du profilage secret et unilatéral réalisé par le personnel pénitentiaire, à la décision de retrait du titre de séjour de l'étranger « sur base de son comportement » ou au choix discrétionnaire du bourgmestre d'inscrire les personnes qu'il considère en processus de radicalisation pour les soumettre à la concertation de la CSIL-R). Bref, toutes ces mesures constituent de profondes ingérences pouvant potentiellement violer les droits et libertés des personnes concernées, ce qui inquiètent sérieusement les défenseurs des droits humains. Surtout compte tenu du fait que « l'équation menace terroriste égale menace de la radicalisation et de l'extrémisme » est loin de relever du truisme, voire révèle un amalgame au sens décrit ci-dessus.

69. **Un sujet riche en élargissements.** Il est important d'indiquer que, pour approfondir les enjeux étudiés dans ce mémoire, plusieurs pistes de recherches supplémentaires pourraient être avancées : p. ex. l'on pourrait examiner à l'aune des droits humains les méthodes de travail d'un ou de plusieurs CSIL-R dans la pratique : comment les membres prennent-ils des décisions ? sur base de quels critères considèrent-ils une personne comme étant en processus de radicalisation ? comment élaborent-ils un trajet de suivi personnalisé dans les faits et permettent-ils à la personne concernée d'être entendue dans ce cadre, voire de s'opposer audit parcours de suivi ? Une autre piste de recherches fort actuelle pourrait consister à étudier de manière plus approfondie la politique de lutte de la radicalisation dans les prisons belges et d'examiner comment celle-ci est appelée à évoluer dans les prochaines années, compte tenu de la fermeture prochaine des sections D-Rad : ex et de l'ouverture imminente de la « super » prison de Haren. Enfin, il serait judicieux selon nous d'étudier les potentielles conséquences juridiques relatives à l'affranchissement de la politique de radicalisation et d'extrémisme vis-à-vis de la menace terroriste. Comment les mesures de lutte contre la radicalisation et d'extrémisme pourraient être appliquées dans le contexte des « violences

urbaines », telles que citées par la NCSI 2022-2024, et quels enjeux au regard des droits humains un tel phénomène entraînerait-il ?

De façon générale, il est véritablement nécessaire pour les défenseurs des droits humains en matière de politique antiterroriste d'effectuer une surveillance permanente de l'évolution et de l'exécution de toutes ces mesures, au regard de tous les droits humains mis sous tension. Au vu du caractère de plus en plus intrusif des dispositifs sécuritaires, nous estimons corrélativement qu'il est urgent de procéder à un processus d'évaluation parlementaire sérieux et exhaustif des législations antiterroristes existantes à l'aune des droits humains²⁹².

70. A la lecture de ce mémoire, on aura donc compris toute la complexité et l'ambiguïté de la relation qu'il y a entre lutte antiterroriste et protection des droits humains et libertés fondamentales. Les deux semblent conflictuelles, peuvent parfois entrer en tension et pourtant aux dires du droit international des droits humains, ces deux domaines n'ont pas à être antinomiques mais devraient former un ensemble harmonieux où l'un promeut l'autre et *vice-versa*. On ne répètera jamais assez qu'au fond, en matière de politique antiterroriste de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme, il importe toujours de tendre vers un équilibre entre la protection de l'ordre public – dont on ne nie certainement pas la nécessité en vue d'assurer la jouissance paisible des droits humains dans notre société – et la défense des droits humains²⁹³. A l'instar des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire reproduites ci-après, faisons le vœu pieu que les autorités gardent à jamais cette maxime en tête dans leurs prérogatives d'intérêt général. Il en va ni plus ni moins de la sauvegarde de l'Etat de droit dans notre société démocratique ...

« [S]i les attentats ont marqué “la fin d'un monde tant pour les citoyens que pour les autorités publiques”, **il ne faut pas pour autant sacrifier le socle même des valeurs qui fondent nos démocraties**. Sans doute faudra-il se demander si la lutte efficace contre le terrorisme ne justifie pas de préciser les limites du secret professionnel, du secret de l'instruction, du secret des informations classifiées, du respect de la vie privée. Mais il faudra, chaque fois, **mesurer la proportionnalité des sacrifices imposés à ces principes fondamentaux**, respecter, en matière pénale, le principe de légalité en vertu duquel “Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit” (article 12, alinéa 2, de la Constitution) et “Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi” (article 14), de préciser les conditions d'application des mesures nouvelles et d'organiser des mesures de contrôle. **Ce serait une grande victoire pour les terroristes s'ils parvenaient à nous faire renier les valeurs qu'ils méprisent.** »²⁹⁴

²⁹² COMITÉ CONTRE LA TORTURE DES NATIONS UNIES, *op. cit.*, p. 6-7 ; INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, *Rapport parallèle (...)*, *op. cit.*, p. 34-35 ; COMITÉ T, *Rapport 2019*, p. 70 et 73 ; *Ibidem*, *Rapport 2020*, p. 109.

²⁹³ Malheureusement, cette quête de l'équilibre est encore loin d'être atteinte et nous rejoignons le Comité T lorsque, pour évaluer l'effectivité du respect des droits humains dans le cadre de la lutte antiterroriste, il considère qu'il s'agit encore d'un vaste « chantier en cours » (cf. Titre de son Rapport 2019). Gageons que l'on assistera dans les plus brefs délais à la fin des travaux afin de voir être érigée une infrastructure de la sécurité et de la socio-prévention qui soit en harmonie avec les droits humains ...

²⁹⁴ Cf. COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE précitée, *Troisième Rapport intermédiaire (...)*, *op. cit.*, p. 53-54.

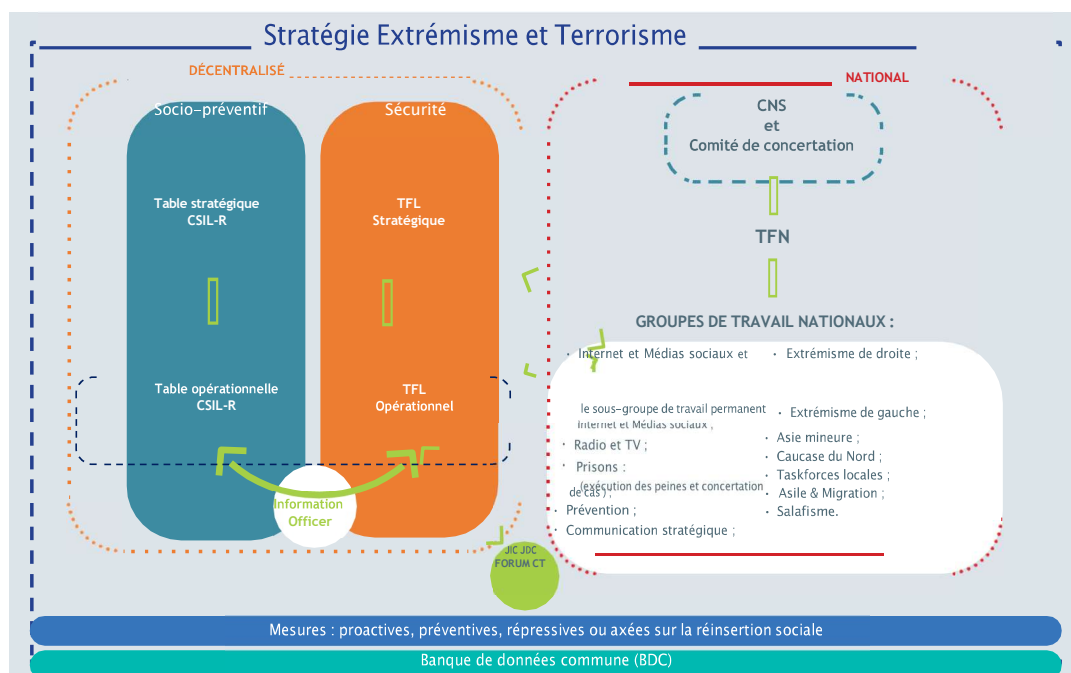
LISTE D'ABREVIATIONS

- AGONU : Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies
- ANS : Autorité Nationale de Sécurité
- APD : Autorité de protection des données
- BDC : Banque de données communes
- CAPREV : Centre d'Aide et de Prise en charge de toute personne concernée par les Extrémismes et Radicalismes Violents
- CAT : Comité conventionnel contre la torture de l'Organisation des Nations Unies
- C. C. : Cour constitutionnelle
- C. Nat. : Code de la nationalité belge
- CE : Conseil d'État
- CEDH : Convention européenne des droits de l'homme
- Const. : Constitution belge
- Cour EDH : Cour européenne des droits de l'homme
- C.I.Cr. : Code d'instruction criminelle
- CJUE : Cour de Justice de l'Union européenne
- CNS : Conseil National de Sécurité
- Comité permanent R : Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité
- Comité T : Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme
- C.O.C. : Organe de contrôle de l'information policière
- C. pén. : Code pénal
- CPT : Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
- CREA : Centre de ressources et d'appui
- CSIL-R : Cellule de Sécurité Intégrale Locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme
- CVE : *Countering violent extremism* (département opérationnel de l'OCAM)
- CSONU : Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies
- DG EPI : Direction générale des Etablissements pénitentiaires
- EPV : Extrémistes Potentiellement Violents
- FTF : Foreign Terrorist Fighters

- GT : Groupe de travail thématique
- HTF : Homegrown Terrorist Fighters
- ID-ban : Retrait/invalidation/refus de délivrer une carte d'identité (mesure administrative préventive)
- IO : *Information Officer*
- IFDH : Institut Fédéral des droits humains
- LDH : Ligue des droits humains
- LFP : Loi du 5 août 1992 sur la fonction de Police
- MNP : Mécanisme national de prévention
- OCAM : Organe de coordination pour l'analyse de la menace
- OE : Office des Etrangers
- OPCAT : Protocole facultatif de la Convention des Nations Unies contre la Torture / Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
- ONU : Organisation des Nations Unies
- Pass-Ban : Retrait/non-renouvellement/refus de délivrer un Passeport (mesure administrative préventive)
- PCT : Personne Condamnée pour Terrorisme
- PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques
- Plan R : Plan d'Action Radicalisme
- PNR : Passenger Name Record (dossier des données de passagers)
- SE : Sûreté de l'Etat
- SGRS : Service Général du Renseignement et de la Sécurité
- SPF : Service public fédéral
- Stratégie TER : *Note Stratégique : Extrémisme et Terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique*
- TFL : Task Force locale
- TFN : Task Force nationale
- TPI : Tribunal de première instance
- UE : Union européenne

ANNEXES AU MEMOIRE

- Annexe n°1. Schéma récapitulatif de la Note Stratégique Extremisme et Terrorisme de l'OCAM²⁹⁵.



²⁹⁵ Tel que repris dans OCAM, *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique, septembre 2021*, disponible en ligne sur < <https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/Note-strategique-Extremisme-et-Terrorisme.pdf> >, p. 19.

ANNEXE N°2 AU MEMOIRE. COMPTE-RENDU

Entretien du 27 juin 2022 avec des membres du département Countering Violent Extremism (CVE) de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace

• **Quelques remarques préliminaires :**

- L'entretien a duré environ 3 heures dans les bureaux de l'OCAM ;
- J'ai été reçu par deux membres du département *Countering Violent Extremism* (CVE) ;
- Après le leur avoir demandé, ils ne m'ont malheureusement pas autorisé ni à enregistrer l'entretien, ni à mettre par écrit dans ce compte-rendu ou dans le mémoire leur nom et prénom au nom de leur droit à la protection de leur vie privée ; ils m'ont toutefois permis de communiquer leur nom à ma promotrice et à mes éventuels co-promoteurs ;
- Malgré ces réserves, l'entrevue s'est très bien passée et a été constructive : l'OCAM s'est montré accueillant et a répondu à toutes mes questions avec intérêt, pédagogie et enthousiasme ;
- Les réponses aux questions que j'ai posées sont donc le fruit de ma prise de notes lors de l'entrevue, que j'ai tentées de rendre les plus complètes et les plus fidèles possibles. Bien évidemment, il s'agit d'être fidèle à l'esprit des propos qui ont été tenus, à défaut de pouvoir l'être toujours à la lettre ;
- N.B. : en dépit du caractère anonyme des réponses, j'ai quand même préféré distinguer celles des deux intervenants (soit « Intervenant A », soit « Intervenant B »).

1) *Pour commencer, une question transversale : comment et pourquoi a-t-on décidé d'établir un lien entre terrorisme d'une part et radicalisation et extrémisme d'autre part ? Pour quelles raisons la politique de sécurité belge a-t-elle choisi d'inclure dans la lutte contre le terrorisme la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent ?*

- **Intervenant A :**

Tout d'abord, on peut retrouver tous ces concepts-clés de « terrorisme », « extrémisme » et « radicalisation » dans la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998²⁹⁶, où l'on trouve pour chacun d'eux une définition légale (l'une des seules

²⁹⁶ M.B., 18 décembre 1998, p. 40 312.

d'ailleurs). Il faut toutefois noter que ladite loi ne définit pas la radicalisation ni le radicalisme mais « le processus de radicalisation » (ce qui n'est pas pareil). L'OCAM reprend ses définitions légales qui conditionnent sa compétence d'évaluation de l'analyse de la menace, mais il arrive aussi que l'on élabore nos propres *work definitions*, comme c'est le cas dans la Stratégie TER²⁹⁷ ou dans le Plan R²⁹⁸ dans lesquels on a respectivement défini le processus de radicalisation et le radicalisme à notre manière.

La première chose à dire, c'est que l'approche des services de sécurité et de renseignements belges a clairement changé. Jusqu'en 2015, l'approche était la répression du terrorisme avant tout, c'est-à-dire la lutte contre le terrorisme en vue d'œuvrer pour la sécurité nationale : il s'agissait en quelque sorte de réprimer l'acte terroriste en lui-même, de sanctionner les terroristes qui ont commis de pareils actes ; le curseur était donc éminemment répressif. Mais peu à peu, on s'est rendu compte qu'il valait peut-être mieux adopter une démarche plus préventive : l'approche a finalement évolué à partir de 2014/2015 qui sont des années charnières durant lesquelles la guerre de Syrie bat son plein, l'Etat Islamique émerge et occupe l'attention médiatique, de nombreux ressortissants belges et européens quittent le continent pour aller rejoindre la Syrie (ce sont ce qu'on a appelé les Foreign Terrorist Fighters, les combattants terroristes étrangers [ndlr : les FTF]) et enfin des attentats meurtriers ont lieu, ceux du musée juif de Bruxelles (ndlr : 24 mai 2014), de Paris (ndlr : 7 et 9 janvier 2015 et 13 novembre 2015), et de Bruxelles (22 mars 2016), pour ne citer qu'eux.

On comprend que **le répressif n'est pas suffisant et on décide d'avoir une approche dite socio-préventive**. A l'époque, on parlait alors de lutte contre « le radicalisme » et maintenant on parle de lutter contre tout « processus de radicalisation ». L'objectif aujourd'hui est donc de lutter contre tout processus de radicalisation entendu comme « *un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes* » (cf. art. 3, 15° de la Loi précitée). Toutefois, il faut bien être clair avec cette définition : l'OCAM a bien conscience qu'on peut exprimer et développer des opinions radicales sur un sujet sans forcément entrer

²⁹⁷ Ndlr : OCAM, *Note Stratégique : Extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique*, septembre 2021, disponible en ligne sur < <https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/Note-strategique-Extrémisme-et-Terrorisme.pdf> >

²⁹⁸ Ndlr : OCAM, *Le Plan R. Plan d'Action Radicalisme*, réactualisé en 2016, disponible en ligne sur < https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/brochure_radicalisme_fr.pdf, > p. 2.

dans un processus de radicalisation qui va mener à la commission d'actes terroristes. Dans un Etat de droit, en effet, on peut très bien avoir des opinions radicales sans qu'on soit pour autant radicalisé.

- **Intervenant B** :

C'est intéressant de voir comment la signification qu'on se fait des mots change à travers le temps. Il faut rappeler qu'historiquement, le terrorisme désignait une violence entre Etats dans le contexte de la Guerre froide. Par **terrorisme**, on désignait chez nous tout acte commis par des extrémistes communistes qui commettaient des actes de terreur (cf. le cas des Cellules Communistes Combattantes [CCC] en Belgique dans les années 83-85) tandis que par anarchiste, on désignait à l'origine celui qui fabrique ou manipule une bombe en vue de la faire exploser et de provoquer des dégâts. Il n'existait pas alors en droit belge d'infraction terroriste à proprement parler. Cependant, tout a changé dans le contexte des attentats du 11/09/2001 à New York et le terrorisme s'est finalement vu octroyer une définition légale héritée du droit européen depuis 2003. La signification du concept de terrorisme a donc changé rapidement. Quant au mot radicalisme, il viendrait des Pays-Bas durant les années 90, époque durant laquelle la Guerre froide est terminée, mais d'autres problèmes apparaissent comme la Guerre en Irak ou des organisations criminelles comme Al Qaida.

L'erreur qu'on avait commise au départ (ndlr : dans les services de sécurité et de renseignement), c'était de considérer *ab initio* le terrorisme comme juste un événement contre lequel il fallait se battre. Alors que bien évidemment non, il y a des causes à l'origine de cet événement, parmi lesquelles le processus de radicalisation et l'extrémisme. Et notre job à nous, c'est d'analyser ces causes, de les traiter et de les prévenir.

- **Intervenant A** :

C'est donc dans ce contexte qu'on commence petit à petit à s'intéresser à la radicalisation et au processus de radicalisation. Avec cette idée de processus, on voit que c'est quelque chose d'évolutif, de dynamique et non de statique et que **l'approche socio-préventive y a toute sa place**. Aujourd'hui, on s'intéresse même déjà à un stade encore plus précoce de l'analyse de la menace, à savoir la polarisation, la polarisation sociale (c'est-à-dire l'apparition et la multiplication de discours voulus ou non, conscients ou non, ayant pour effet de diviser la société). Quand cette polarisation est consciente, on considère que cela peut devenir problématique et mener à un processus de radicalisation selon ce qu'on a dit précédemment. Il

faut être prudent avec la polarisation, surtout quand elle amène la population à côtoyer ou rejoindre des mouvements extrémistes. Je me souviens être intervenu au mois de mars de cette année 2022 à un workshop pour discuter des outils capables de renforcer la cohésion sociale après 20 mois de Covid. Or, on avait mal interprété ce que j'y avais dit et écrit et on avait fait courir le bruit que l'OCAM serait opposé aux manifestations contre la Covid. Non, ce que l'OCAM voulait dire, c'est qu'il fallait être vigilant et savoir si des mouvements d'extrême droite par exemple pourraient recourir à la polarisation à travers des crises comme celle-ci (ndlr : la crise sanitaire) et puiser dans le terreau des gens mécontents pour les inscrire dans un processus de radicalisation. L'objectif est donc un appel à la vigilance pour éviter à un moment donné ce genre de phénomènes.

Bref, comme on l'a déjà dit, ce n'est pas uniquement sous l'angle sécuritaire que l'on travaille dorénavant, mais aussi **sous l'angle de la cohésion sociale/ du socio-préventif**. On a commencé à développer cette double démarche complémentaire en 2015 à l'occasion des départs de ressortissants belges en Syrie (les FTF). On se rend compte que ce phénomène des FTF est un problème aussi d'ordre socio-économique, socioculturel, parce qu'il concerne une certaine catégorie de citoyens, avec un certain statut social, habitant certains quartiers. On comprend donc qu'il faut plus axer les démarches de sécurité autour de la prévention. Il s'agit de faire cohabiter deux mondes, d'une part, le monde de la sécurité (œuvrant en faveur de la protection de l'intérêt collectif, de la sécurité nationale et de l'ordre public et piloté par les services de police fédérale et locale, l'OCAM et les autres services de renseignement et de sécurité, le Parquet, ...) et d'autre part, le monde socio-préventif (dont la finalité est dirigée vers la personne, sa réintégration, sa réinsertion sociale, son bien-être physique, psychique,...).

Par socio-préventif, j'entends par là que l'approche n'est plus seulement sécuritaire, mais aussi socio-préventive, c'est-à-dire avec des acteurs institutionnels locaux, régionaux et communautaires et les acteurs de la société civile au lieu simplement de la police. Le volet socio-préventif s'est traduit dans la création du département *Countering Violent Extremism* (CVE) et le but de ce département est d'analyser un phénomène (ndlr : l'extrémisme violent et le processus de radicalisation), ses causes, puis de formuler des recommandations.

- **Intervenant B :**

C'est un travail très dynamique. Il faut un fait pour commencer, un renseignement de nature à inquiéter (savoir ce qui s'est passé et qui est derrière tout cela) et ensuite évaluer la situation

sur cette base. Ce que fait l'OCAM, c'est prendre connaissance de ce qui se passe ou ce qui peut se passer. L'OCAM ne prend pas de sanction, il ne fait que de la recommandation et de la coordination à destination des services de sécurité (la police et le Ministère public) et de renseignements (la Sûreté de l'Etat et le Service Général de Renseignement et de Sécurité [SGRS]). L'idée est de rassembler tous les services concernés et de coordonner leurs efforts en vue de réduire la menace terroriste ; pour ce qui est de la lutte contre la polarisation, il ne s'agit pas de mettre des caméras de surveillance partout, mais plutôt de travailler sur la cohésion sociale au sein de la communauté.

- **Intervenant A.**

Mercredi dernier (ndlr : 22/06/2022) se tenait une conférence avec les bourgmestres de Bruxelles à laquelle j'ai assisté : elle s'intitulait « *Comment préparer les élections 2024 ?* » Une recommandation de l'OCAM à ce sujet était de ne pas faire uniquement de la communication sur les réseaux sociaux (qui sont utilisés en priorité par les partis extrémistes). Le plus important est de rencontrer des gens, d'aller voir les gens, aller à leur rencontre. On peut reprendre l'exemple d'Emmanuel Macron et sa gestion très impersonnelle en somme de sa candidature aux élections présidentielles françaises 2022. Je dirais même que, s'il y a un niveau de pouvoir qui a le devoir d'aller à la rencontre des gens, c'est bien le niveau local qui doit convaincre les gens que voter extrême n'est pas la solution, et qu'il est à leur écoute et souhaite résoudre leurs problèmes. Voilà ce qu'est œuvrer en faveur de la cohésion sociale.

A contrario, ce que font les extrémistes, c'est diviser pour mieux régner, perturber la cohésion sociale pour mieux faire régner leur idéologie et utiliser la terreur en cas de besoin.

- **Intervenant B :**

Au fond, notre job, c'est de s'assurer qu'indépendamment de ce qui se passe, il n'y ait pas des acteurs qui vont utiliser des dynamiques de radicalisation et de polarisation pour mieux endoctriner des gens, les rendre extrémistes et les inciter le cas échéant au terrorisme. Pour prévenir tout cela, il vaut mieux commencer par maintenir et renforcer la cohésion sociale à la base. Tout est dans la Stratégie Ter et le but est d'identifier l'acteur le plus pertinent dans la chaîne de prévention du processus de radicalisation et de l'extrémisme.

2) *Parlons-en de la Stratégie TER, justement : elle est apparue très récemment, en septembre 2021, et a succédé au Plan d'Action Radicalisme (Plan R). Quelles sont les grandes nouveautés de cette Stratégie TER vis-à-vis du Plan R ? Qu'est-ce qui motivait ce changement ?*

- **Intervenant A :**

Comme vous l'avez dit, le plan R a été remplacé par la stratégie TER. Ce Plan R à l'origine existait depuis 2006 même s'il a été réactualisé en 2015/2016. Pourquoi l'a-t-on changé ? Premièrement, en raison de l'évolution de la notion (ndlr : ne plus parler de radicalisme, mais plutôt de lutte contre le processus de radicalisation) et de l'approche adoptée par l'OCAM : **on arrête de parler de radicalisme** et en outre, le plan R était un plan d'action avec des missions très concrètes qui envisageait le radicalisme comme un phénomène général, ce qui était difficile de mettre en pratique ; en effet, la radicalisation constitue un phénomène complexe, qui doit s'étudier au cas par cas, individuellement ; **l'approche doit être casuistique** (même s'il y a des recoupements qu'on peut faire, elle ne peut être générale). Bref, cette transition entre radicalisme et processus de radicalisation est le résultat d'une amélioration de l'appréhension du cadre conceptuel. D'ailleurs avant le Plan R, il y avait un autre Plan, **le Plan Mosquées**, adopté en 2002, dans lequel on voit que la lutte contre la radicalisation était ciblée, concernait exclusivement l'Islam radical. Encore une fois, avec la pratique, on s'est bien rendu compte qu'il existait d'autres entités « radicalisantes », d'autres types de processus de radicalisation (liés à l'extrême droite, p. ex.), ce qui a justifié le recours au Plan R.

Ensuite, il faut indiquer que même s'il tient compte de la 6^e réforme de l'Etat eu égard à sa réactualisation en 2015/2016, *les entités fédérées n'avaient pas signé/approuvé le Plan R*. En effet, si le domaine de la sécurité est majoritairement réglé par l'Etat fédéral, tel n'est pas le cas du domaine socio-préventif, qui est plus aux mains des communautés (compétentes p. ex. en matière pénitentiaire pour l'aide sociale aux détenus, les maisons de justice, ...). Quand on discutait de modifier le plan R en 2018, on décida de changer l'approche par rapport à celle de 2015 où on parlait surtout des attentats terroristes. Entre-temps la menace avait évolué, on prenait en considération l'extrémisme de gauche et de droite, l'extrémisme sanitaire, l'extrémisme écologique. La stratégie n'était plus générale mais c'était une stratégie qui s'articulait autour du cas par cas avec une volonté d'identifier le service le plus compétent. En conséquence, le Plan R ne reflétait plus la réalité des problématiques concernées, et ne prenait pas suffisamment en compte le rôle des entités fédérées y liées.

De plus, c'est au sein de la Task Force Nationale (TFN) qu'on évalue la Stratégie Ter et qu'on l'adapte en fonction des circonstances. Or, la TFN, même si elle est présidée par l'OCAM, est composée d'un grand nombre d'acteurs (ndlr : le Ministère public, la Sûreté de l'État, le Service général du Renseignement et de la Sécurité, la Police fédérale et la Police locale, le SPF Affaires étrangères, le SPF Intérieur, le SPF Justice et des représentants de toutes les collectivités politiques fédérées). Tous ces services et ces acteurs pilotent la Stratégie, en assurent son exécution et discutent de l'efficacité des mesures qu'elle propose, à savoir de l'action de ses plateformes de concertation décentralisées, les Task Force Locales (TFL) (mises en place par une Circulaire de 2018²⁹⁹) et les Cellules de sécurité intégrale locales (CSIL-R) qui ont fait l'objet d'une réglementation légale récente par la loi du 30 juillet 2018³⁰⁰.

Tout cela pour dire qu'au bout du compte, il faut penser, concevoir la stratégie TER comme une réactualisation, rafraichissement du plan R. La réalité sur le terrain reste les plateformes de concertation de cas décentralisées. Les CSIL-R existaient déjà sous le plan R mais sous la stratégie TER, le rendu est plus institutionnalisé et beaucoup plus fluide. On comprend mieux quels sont les liens qu'échangent les TFL avec les CSIL-R et ce qu'est le rôle de la TFN et des Groupes de travail thématiques (GT).

La Stratégie TER peut donc se comprendre comme un **cadre de coopération et d'échange d'informations et de connaissance de tous les services** (de renseignement et de sécurité mais pas que) impliqués dans la lutte antiterroriste dans une approche **multidisciplinaire**. L'objectif est de créer une stratégie qui implique tous les niveaux de pouvoir, du fédéral au local en passant par le fédéré. En effet, au niveau pénitentiaire, il ne faut pas oublier qu'il y a les maisons de justice qui sont des entités fédérées. L'avantage indéniable de la Stratégie Ter à cet égard, c'est d'avoir été signé, **approuvé par tous les ministres-présidents des collectivités politiques fédérées**. C'est donc un document qui a une plus grande valeur, une plus haute autorité morale que le Plan R à ce niveau-là.

²⁹⁹ Cf. Circulaire du 22 mai 2018 du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et du Ministre de la Justice relative à l'échange d'informations et au suivi des Terrorist Fighters et des Propagandistes de haine (non publiée, sauf erreur). Les intervenants confirment qu'il n'existe pas de réglementation légale à proprement parler ni de la TFN ni des TFL mais qu'ils sont réglés par des circulaires ministérielles (comme celle citée *supra*).

³⁰⁰ M.B., 24 septembre 2018, p. 70835.

Mais la Stratégie Ter, ce n'est pas uniquement de l'échange d'informations, de connaissances et d'expertise entre services, c'est aussi assurer une meilleure répartition des tâches entre acteurs. L'approche interdisciplinaire qui est au cœur de la Stratégie Ter est de permettre de bien identifier les rôles des services concernés : p. ex. tandis que les TFL ont une optique sécuritaire, tel n'est pas le cas des CSIL-R qui, elles, ont plus une approche socio-préventive. L'objectif des CSIL-R, c'est clairement **d'éviter que les personnes concernées deviennent dangereuses et qu'elles se radicalisent**.

- **Intervenant A :**

L'échange d'informations ne doit pas se faire dans tous les cas, mais quand il est nécessaire dans l'intérêt général, il faut le faire. Ce n'est pas toujours évident. Les deux mondes (ceux de la sécurité et ceux du socio-préventif) ont de la peine à échanger ; par socio-préventif : on entend tous les services qui sont en relation avec la personne : le médical, CPAS, le Forem, les maisons de justice, ...). Quand il y a sortie de prison p. ex. une personne, ancien condamné pour terrorisme sort, il faut alors réaliser un suivi (tantôt de sécurité, tantôt de réintégration sociale). Il n'est pas illogique alors que les deux suivis se mettent/réalisent en commun. Si on revient sur un travail opérationnel, on a besoin d'un suivi des personnes, pour faire évoluer l'image de la personne et *in fine*, que la personne ressorte de la Banque de données commune (BDC) où elle est inscrite.

D'un côté, **le monde de la sécurité** veille à la sécurité de tous, à la protection de l'ordre public et à la sécurité nationale (concerne les services de police, de sécurité et renseignement, les autorités judiciaires) ; de l'autre, **le monde socio-préventif** veille à ce que la personne soit réintégrée dans la société (l'enseignement, les CPAS, le FOREM/VDAB/ Actiris, ... mais aussi des acteurs non étatiques comme des ASBL p. ex., ...).

L'objectif de la Stratégie Ter est de **diminuer la menace terroriste et extrémiste** et aussi *in fine* d'améliorer le socio-préventif de la personne. Si je prends l'exemple du FOREM : avoir un job permet un équilibre dans la vie, de développer des liens sociaux, des revenus, un projet d'avenir. En CSIL-R, lors des concertations, on va justement souvent se demander si la personne a un boulot, cherche du boulot, avait un boulot. Il est donc récurrent qu'on invite des membres du FOREM à participer aux CSIL-R et à apporter des informations sur la situation professionnelle des personnes concernées. Et l'OCAM considère souvent qu'au plus la situation

personnelle (professionnelle notamment) de ces individus est stable, au moins elle présente un risque pour la sécurité nationale. Voici un exemple de l'impact bénéfique du socio-préventif sur le sécuritaire en somme.

3) *Pourquoi dites-vous que les deux mondes (sécuritaire et socio-préventif) ne s'entendent pas, ou, à tout le moins, échangent peu l'un envers l'autre ?*

- **Intervenant A** :

Probablement parce qu'il y a une méfiance, un manque de confiance entre les deux mondes. C'est pourquoi il faut créer un climat de confiance entre eux. Il faut qu'on comprenne que d'un côté, la Police n'est pas là juste pour récolter des informations afin d'enfermer et de réprimer les individus le plus possible et que de l'autre côté, les acteurs socio-préventifs ne sont pas uniquement là pour s'occuper des gens pauvres, malheureux et de bonne foi. Non, il faut nuancer.

Mais pour être tout à fait complet, ce n'est que depuis la fin des années 90 – dans le contexte de l'affaire Dutroux et de la Réforme de la Justice et de la Police qui en a résulté - que les services de sécurité et de renseignement (ndlr : comprendre par là le monde sécuritaire *sensu lato*) coopèrent dans une plus grande transparence et ouverture. Pendant longtemps, en effet, régnait une certaine méfiance et une certaine opacité entre acteurs de la sécurité : on ne se faisait pas confiance et il y avait peu de collaboration ou de coopération. En effet, à l'occasion de l'enquête parlementaire sur l'affaire Dutroux, on a pu constater que les différents services de police se rejetaient la faute et *idem* pour le judiciaire. Il y avait une peur, une opacité de collaborer avec les autres institutions. Une méfiance de ce qu'on ne connaît pas.

Depuis, l'OCAM n'a cessé de promouvoir une certaine **transparence** entre acteurs du monde de la sécurité mais également une approche mixte mêlant les acteurs des mondes sécuritaire et socio - préventif.

Si on reprend l'exemple des CSIL-R, qui s'axent autour de la réinsertion sociale et socio-préventive, les décisions qui y sont prises le sont par *consensus* par les membres de la CSIL-R concernée, qui prennent leurs décisions en toute autonomie par rapport à la TFL. Même si la personne concernée est, par exemple, suivie par la TFL et reprise dans la BDC, la CSIL-R compétente a toujours la possibilité de prononcer un parcours de suivi individualisé. Il faut de

l'humilité de la part des services de sécurité par rapport au rôle et à la plus-value du socio-préventif.

Or, les services qui participent aux CSIL-R relèvent aussi d'autres niveaux de pouvoir, comme les communautés (on pense aux maisons de justice, à l'aide à la jeunesse, aux écoles, aux PMS, ...). C'est une **compétence partagée** et **il faut donc un accord de coopération entre l'autorité fédérale, les Régions et les communautés**. Cet accord n'a toujours pas *été conclu à l'heure actuelle*. Il permettrait pourtant d'avoir un cadre légal qui traduirait à tous les niveaux de pouvoir le mode de fonctionnement des CSIL-R. La Flandre³⁰¹ entretemps a adopté son décret sur les CSIL-R, tandis que les francophones attendent un accord de coopération avant de légiférer de leur côté (ce qui est le plus logique) : d'abord adopter l'accord puis légiférer des décrets fédérés prenant compte dudit accord et de son contenu ; cet accord de coopération permettrait aux entités fédérées de mieux participer aux CSIL-R.

Pourquoi est-ce important de combiner l'approche sécuritaire avec l'approche socio-préventive ? Parce que pour nous, c'est la meilleure manière d'affronter la menace terroriste. Sur ce point, il faut rappeler et insister sur le fait que cette menace est devenue diffuse, qu'elle existe toujours et qu'il faut être vigilant. Et pour être vigilant, il faut agir à titre préventif et ne pas attendre un attentat pour agir.

- **Intervenant B** :

C'est en raison du **caractère diffus de la menace** qu'on n'arrête pas à l'OCAM de vouloir sensibiliser dans le cadre de la Stratégie Ter à l'échange des informations, des renseignements, mais aussi des connaissances et des expertises entre acteurs. Mais tout cela évidemment dans le respect de la déontologie des professions abordées, et du potentiel secret professionnel (secret médical, secret « social », secret de la confession). La confiance entre la personne concernée et le dépositaire du secret est évidemment nécessaire. Quand il n'y a pas d'intérêt de sécurité majeur, il convient alors de garder confidentiel certaines informations. Toutes les données personnelles n'ont pas à être divulguées au nom de l'ordre public. C'est encore quelque chose que le milieu socio-préventif ne comprend pas et c'est pour cette raison notamment qu'il a du

³⁰¹ Cf. Décret de l'Autorité flamande du 21 mai 2021 "houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidszellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme", *M.B.*, 9 juillet 2021.

mal à s'ouvrir aux services de sécurité. Voilà la preuve que la confiance doit s'instaurer entre les deux mondes. Car leur relation est nouvelle et peut sembler conflictuelle au premier abord, mais n'a pas à l'être.

4) *Vous avez déjà fait mention de la Banque de données commune (BDC). Comment cet outil est-il utilisé dans la pratique par les Services de sécurité et de renseignement ?*

- **Intervenant A :**

Pour ce qui est de la Banque de données commune, il faut bien comprendre que s'il y a deux Arrêtés royaux qui règlent la question³⁰², **il n'existe dans les faits qu'une seule BDC** au sein de laquelle circulent des informations non classifiées (qui sont échangées entre divers services qui y ont accès). Dans cette BDC, on échange des infos sur des individus/groupements/entités qui y sont listés. Aujourd'hui, il s'agit de +/- **700 personnes ou entités**.

Et on a divisé toutes ces entités et personnes en 5 catégories différentes qui sont définies dans les deux AR précités : les FTF, Homegrown Terrorist Fighters (HTF), les Prédicateurs de haine, les Extrémistes potentiellement violents (EPV) et les Personnes condamnées pour terrorisme (PCT). L'OCAM est le gestionnaire de la BDC, et celle-ci est ouverte à tous les services de renseignement et de sécurité (Sûreté de l'Etat, SGRS, Police, p. ex.) qui ont une obligation de l'alimenter. La BDC est également ouverte aux autres services d'appui de l'OCAM, sans qu'il soit obligatoire pour eux de l'alimenter. L'OCAM va régulièrement contrôler la situation des personnes qui y sont listées et dès que l'individu/l'entité en question ne répond plus aux critères de la catégorie (dans laquelle il/elle se trouve) ou ne représente plus une menace, il conviendra alors de retirer la personne de la BDC.

Attention ! Il existe plusieurs banques de données : à côté de la BDC, il y a la *database* de la police (pour Trafic de drogue notamment), mais également celles de la Sûreté de l'Etat ou du SGRS.

Autre chose à bien comprendre : la BDC est très stricte et ne met pas un nom à la légère. L'objectif n'est pas d'y insérer le plus de noms possibles, mais au contraire, de la limiter aux

³⁰² NDLR : Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters (tel que modifié par des AR modificateurs), *M.B.*, 22 septembre 2016 et l'Arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1er bis " de la gestion des informations " du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M.B.*, 30 mai 2018.

cas les plus prioritaires, qui présentent un risque de menace terroriste. Toutes les personnes dites dangereuses ne sont pas dans la BDC, elles sont suivies parfois - sans être dans la BDC - par la Sûreté, la police fédérale, le SGRS ou même l'OCAM qui évalue la menace pour savoir si elle mérite d'être dans la BDC. Pour prendre un exemple précis, tu peux être membre de Shariah4Belgium, mais pas forcément être listé dans la BDC, tout en étant suivi par la Sûreté de l'Etat.

Par informations non classifiées, on entend que la BDC est en elle-même classifiée mais son contenu, lui, ne l'est pas. Par informations classifiées, on entend donc des informations qui relèvent de l'ordre du secret professionnel, qui ne peuvent pas être partagées n'importe comment et en n'importe quelle circonstance. Tel est le cas p. ex. de la *Database* personnelle de l'OCAM placée sur réseau fermé et contenant des informations classifiées.

Parallèlement, il faut rappeler que l'un des rôles principaux de la CSIL-R, c'est justement de s'occuper de personnes qui ne sont pas dans la BDC mais qui pourraient l'être. On sent qu'il s'agit justement de s'occuper de la personne au stade le plus précoce du processus de radicalisation ou de polarisation.

5) *Pourquoi a-t-on finalement rajouté la catégorie des EPV au sein de la BDC ? Dans les faits, cela a-t-il eu pour effet d'élargir grandement la liste de personnes/entités reprises dans la BDC ?*

- **Intervenant B :**

C'est une question intéressante. Tout d'abord, parallèlement, on observe que le nombre de FTF est en constante diminution ces dernières années (ce qui est logique au vu de la chute de l'EI et de la fin de la guerre en Syrie). Il est vrai que les EPV pourraient faire gonfler le nombre de personnes/entités inscrites sur la BDC au vu de la grande diversité des conceptions/idéologies extrémistes montantes ces dernières années (pas seulement le salafisme, ou tout Islam radical, mais aussi l'extrême droite, l'extrême gauche, l'extrémisme sanitaire, ...). Mais au bout du compte, il n'y a **pas finalement d'explosion du nombre observée** car **les critères dégagés par la loi sont stricts** et souvent ils ne sont pas tous remplis. En revanche, il arrive souvent que des personnes/entités susceptibles de tomber dans la case EPV au sens de la BDC soient suivies par la Sûreté de l'Etat (dans sa propre base de données donc). La Sûreté de

l'Etat peut alors communiquer le nom à l'OCAM qui à la suite d'une évaluation de la menace peut décider de l'inscrire ou non dans la BDC.

Pour réaliser cette évaluation de la menace en connaissance de cause, il est important d'avoir des éléments à charge et à décharge sur l'évolution positive ou négative de la personne concernée de la part des acteurs qui suivent la personne (tant sur les plans sécuritaire que socio-préventif). Un très bon exemple là-dessus, c'est bien entendu le cas des femmes d'anciens combattants terroristes étrangers qui reviennent de Syrie accompagnées de leur(s) enfant(s). Il conviendra de réaliser un encadrement de ces femmes et de ces enfants, dans l'intérêt des enfants naturellement.

On ne répétera jamais assez que le job de l'OCAM n'est ni de punir, ni de sanctionner mais de suivre et d'évaluer la menace ; et la BDC est à cet fin une *database* utile en vue de la lutte antiterroriste. Mais quand la menace n'est plus présente, il est toujours prévu de retirer la personne de la BDC.

- **Intervenant A :**

Tout à fait, le but de la BDC, ce n'est pas pour le plaisir de récolter un grand nombre de données privées sur la population mais d'évaluer et de s'assurer que la menace terroriste a disparu, que la notion de violence et d'insertion dans un processus de radicalisation est bien désintégrée.

L'OCAM reste maître de la mise sous statut ; par gestionnaire de la BDC, on entend que l'OCAM reste responsable de l'évaluation de la menace et de l'opportunité de garder ou non la personne/l'entité visée dans la BDC. La décision de retirer ou de remettre un nom en fait partie. Attention encore ! Retirer un nom de la BDC ne veut pas dire qu'il n'y a plus de suivi ou qu'il y en a encore, tout est à considérer au cas par cas. Comme on l'a dit, il y a plusieurs *databases* en tout, plusieurs suivis en tout.

Enfin, on peut encore dire que tout ceci ne se fait pas sans contrôle de la gestion de la BDC par l'OCAM. Le Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité (Comité P) est chargé de contrôler les banques de données communes *terrorist fighters* et propagandistes de haine, et ce conjointement avec l'Organe de contrôle de l'information policière (COC).

6) *Une dernière chose sur laquelle je souhaiterais revenir, c'est la possibilité qu'a l'OCAM de demander au ministre de l'Intérieur le refus, le retrait ou l'invalidation (ou le non - renouvellement) d'une carte d'identité ou d'un passeport ou encore de prononcer un gel d'avoirs en cas d'indices sérieux d'un départ à l'étranger en vue d'un voyage à visée terroriste : Comment la procédure de telles mesures administratives individuelles est-elle organisée ?*

- **Intervenant A :**

D'abord, lorsqu'on l'estime nécessaire, on rédige un avis motivé au Ministère de l'Intérieur qui doit approuver ou non l'avis de l'OCAM lui suggérant la prise de décision d'une pareille mesure administrative individuelle : selon les cas, il s'agit du Pass-ban, de l'ID-ban, ou du gel d'avoirs financiers.

En réalité, ce sont des circulaires non publiques qui décrivent les procédures de ces trois mesures administratives. En pratique, les avis de l'OCAM sont toujours suivis par le ministre.

Comment concrètement arrive-t-on à vouloir prendre ces mesures ? C'est toujours sur la base des évaluations de la menace opérées par l'OCAM, quand il y a un risque de voyage à visée terroriste, un départ à l'étranger par des FTF. Ces mesures ont majoritairement été prises dans le cadre du contexte des départs en Syrie. Le Pass-ban a techniquement pour but d'empêcher ces combattants terroristes étrangers de rejoindre la Syrie en les empêchant d'utiliser des passeports belges valides pour entrer en transit dans un Etat tiers comme la Turquie par exemple. Quant au gel d'avoirs, il a pour but d'éviter qu'un FTF p. ex. reçoive des allocations de chômage et continue à les recevoir en partant en Syrie pour y faire le djihad.

Quid du retour de ces personnes ? Il faut alors opérer une réévaluation du gel de ces avoirs en vue de favoriser, le cas échéant, leur réinsertion. Tous les 6 mois, il est obligatoire de motiver la décision de prolonger le gel d'avoirs ; à défaut, la mesure est rendue caduque et les avoirs dégelés.

Quant à l'ID-ban – très attentatoire aussi -, il n'est valable que pendant 3 mois et renouvelable qu'une fois. Et c'est tout.

Plus transversalement, on l'aura compris, les trois mesures veulent prévenir le phénomène des FTF et aussi prévenir leur retour au pays (dans ces cas, on réévalue la menace que pourrait représenter encore la personne). Certaines de ces mesures comme le gel des avoirs sont publiées dans le Moniteur.

Il faut encore préciser qu'il y a toujours la possibilité pour la personne faisant l'objet de la mesure de se plaindre de cette mesure. En début de procédure, la personne est avertie de la mesure et dispose d'un délai pour envoyer une plainte aux organes de contrôle de l'OCAM : le Comité P (Comité permanent de contrôle des services de police) et le Comité R (Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité). Les plaintes n'aboutissent souvent pas mais il y en a beaucoup. En 2018 p. ex., il y a eu un total de 15 mesures d'ID-BAN et de 38 mesures de Pass-BAN.

BIBLIOGRAPHIE

LEGISLATION INTERNATIONALE ET BELGE

✓ **Droit de l'Organisation des Nations Unies (ONU)**

- ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, Rapport du Secrétaire général*, 24 décembre 2015, A/70/674.
 - Instruments fondamentaux relatifs aux droits humains
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 16 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, *M.B.*, 6 juillet 1983, p. 8806.
- Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, signée à New York le 10 décembre 1948, *M.B.*, 31 mars 1949.
 - Conventions internationales relatives au terrorisme
- Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, adoptée à New York le 14 septembre 2005.
- Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies à New York le 9 décembre 1999.
- Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée à New York le 15 décembre 1997.
- Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 3 mars 1980.
- Convention contre la prise d'otages, adoptée à New York le 17 décembre 1979.
- Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York le 14 décembre 1973.
- Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1973.

- Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclu à Rome le 10 mars 1988.
- Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclu à Rome le 10 mars 1988.
- Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, conclu à Montréal le 24 février 1988.
- Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970.
 - Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies concernant les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme
- Résolution 2610 du Conseil de sécurité du 17 décembre 2021.
- Résolution 2462 du Conseil de sécurité du 28 mars 2019.
- Résolution 2396 du Conseil de sécurité du 21 décembre 2017.
- Résolution 2395 du Conseil de sécurité du 21 décembre 2017.
- Résolution 2370 du Conseil de sécurité du 2 août 2017.
- Résolution 2368 du Conseil de sécurité du 20 juillet 2017.
- Résolution 2354 du Conseil de sécurité du 24 mai 2017.
- Résolution 2341 du Conseil de sécurité du 13 février 2017.
- Résolution 2178 du Conseil de sécurité du 24 septembre 2014.
- Résolution 1989 du Conseil de sécurité du 17 juin 2011.
- Résolution 1624 du Conseil de sécurité du 14 septembre 2005.
- Résolution 1373 du Conseil de sécurité du 28 septembre 2001.
- Résolution 1368 du Conseil de sécurité du 12 septembre 2001.
- Résolution 1269 du Conseil de sécurité du 19 octobre 1999.
 - Résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies
- Résolution 76/169 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2021 (Terrorisme et droits humains).
- Résolution 76/121 de l'Assemblée générale du 9 décembre 2021 (Mesures visant à éliminer le terrorisme international).

- Résolution 75/291 de l'Assemblée générale du 30 juin 2021 (Septième examen de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies).
- Résolution 74/147 de l'Assemblée générale du 18 décembre 2019 (Terrorisme et droits de l'homme).
- Résolution 73/305 de l'Assemblée générale du 28 juin 2019 (Renforcement de la coopération internationale en matière d'aide aux victimes du terrorisme).
- Résolution 73/174 de l'Assemblée générale du 17 décembre 2018 (Terrorisme et droits de l'homme).
- Résolution 72/284 de l'Assemblée générale du 26 juin 2018 ([Sixième] Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies).
- Résolution 70/291 de l'Assemblée générale du 1^{er} juillet 2016 ([Cinquième] Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies).
- Résolution 70/175 de l'Assemblée Générales des Nations-Unies relative à l'ensemble des règles *a minima* pour le traitement des détenus, A/RES/70/175, 17 décembre 2015
- Résolution 68/276 de l'Assemblée générale du 13 juin 2014 ([Quatrième] Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies).
- Résolution 66/282 de l'Assemblée générale du 29 juin 2012 ([Troisième] Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies).
- Résolution 66/10 de l'Assemblée générale du 18 novembre 2011 ([Création du] Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme).
- Résolution 64/297 de l'Assemblée générale du 8 septembre 2010 ([Deuxième examen de] La Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies).
- Résolutions 62/272 de l'Assemblée générale du 5 septembre 2008 ([Premier examen de] La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies).
- Résolution 61/171 de l'Assemblée générale du 19 décembre 2006 (Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste).
- Résolution 60/288 de l'Assemblée générale du 8 septembre 2006 (contenant en annexe la *Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*).
- Résolution 60/158 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2005 (Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste).
- Résolution n°60/147 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2005 (Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes

de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire).

- Résolution 59/195 de l'Assemblée générale du 20 décembre 2004 (Droits de l'homme et terrorisme).
- Résolution 59/191 de l'Assemblée générale du 20 décembre 2004 (Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste).
- Résolution 58/187 de l'Assemblée générale du 22 décembre 2003 (Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste)
- Résolution 57/219 de l'Assemblée générale du 18 décembre 2002 (Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste).
- Résolution 51/210 de l'Assemblée Générale du 17 décembre 1996 (Mesures visant à éliminer le terrorisme international, contenant en annexe la *Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*)
- Résolution 49/60 de l'Assemblée Générale du 9 décembre 1994 (Mesures visant à éliminer le terrorisme international, contenant en annexe la *Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*).
- Résolution 48/141 de l'Assemblée Générale du 20 décembre 1993 ([Création du] Haut Commissaire chargé de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme).
- Résolution 46/51 de l'Assemblée Générale du 9 décembre 1991 (Mesures visant à éliminer le terrorisme international).
- Résolution 40/34 de l'Assemblée générale du 29 novembre 1985 (Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir).

○ Rapports des Rapporteurs spéciaux et des comités conventionnels

- CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste. Visite en Belgique*, 8 mai 2019, A/HRC/40/52/Add.5, disponible en ligne sur <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/134/56/PDF/G1913456.pdf?OpenElement>.
- COMITÉ CONTRE LA TORTURE DES NATIONS UNIES, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique*, 25 août 2021, CAT/C/BEL/CO/4,

disponible en ligne sur <
[https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=27352&](https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=27352&LangID=F)
LangID=F. >.

✓ **Droit du Conseil de l'Europe**

○ Conventions internationales fondamentales relatives aux droits humains

- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, p. 5028, art. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 18, 53.

○ Conventions internationales relatives au terrorisme

- Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196), adoptée à Varsovie le 16 mai 2005, entrée en vigueur en Belgique le 1er juin 2007.
- Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217) signée à Riga le 22 mai 2015 et entré en vigueur en Belgique le 1er juillet 2017.

○ Lignes directrices du Comité des Ministres

- Lignes Directrices du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent, adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2016 (accessibles en ligne sur < <https://rm.coe.int/16805c1a75> >).
- Lignes directrices du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des ministres lors de sa 804e réunion du 11 juillet 2002, Strasbourg, disponible en ligne sur < https://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2002/H_2002_4F.pdf >.

- Guide de la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme par article
 - CONSEIL DE L'EUROPE/COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Guide sur l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme : Liberté de pensée, de conscience et de religion*, 2021, mis à jour au 31 août 2021, disponible en pdf sur < https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_9_FRA.pdf >, 105 p.
 - CONSEIL DE L'EUROPE/COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme : Liberté d'expression*, 2020, 1^{ère} édition du 31 décembre 2020, disponible en pdf sur < https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_10_FRA.pdf >, 134 p.
 - CONSEIL DE L'EUROPE/COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Guide sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme : Liberté de réunion et d'association*, 2019, mis à jour au 31 décembre 2019, disponible en pdf sur < https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_FRA.pdf >, 55 p.
 - CONSEIL DE L'EUROPE/COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Droit à un recours effectif*, 2022, mise à jour au 30 avril 2022, disponible en pdf sur < https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_13_FRA.pdf >, 87 p.
 - CONSEIL DE L'EUROPE/COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Guide sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention: Interdiction de la discrimination*, 2019, mise à jour au 31 décembre 2019, disponible en pdf sur < https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_14_Art_1_Protocol_12_FRA.pdf >, 64 p.
- Guide de la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme par thème
 - CONSEIL DE L'EUROPE/COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Droit des détenus.*, 2022, mise à jour au 30 avril 2022, disponible en pdf sur < https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Prisoners_rights_FRA.pdf >, 105 p.

- CONSEIL DE L'EUROPE/COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Terrorisme*, 2021, mise à jour au 31 décembre 2021, disponible en pdf sur <https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Terrorism_FRA.pdf>, 49 p.
- CONSEIL DE L'EUROPE/COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Protection des données*, 2021, mise à jour au 31 décembre 2021, disponible en pdf sur <https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Data_protection_FRA.pdf>, 103 p.

✓ **Droit de l'Union européenne (UE)**

○ Règlements européens

- Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *J.O.U.E.*, L. 119/1, du 4 mai 2016.

○ Directives européennes

- Directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L.88/6, du 31 mars 2017, p. 6-21.
- Directive 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, *J.O.U.E.*, L.119/132, du 4 mai 2016, p. 132-149.
- Directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L.119/89, du 4 mai 2016, p. 89-131.

○ Décisions-cadres européennes

- Décision-cadre n° 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.U.E.*, L. 330, du 9.12.2008, p. 21–23.
- Décision-cadre n° 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, L. 164 du 22.6.2002, p. 3.

✓ **Droit belge**

○ Droit fédéral :

- Constitution belge coordonnée du 17 février 1994.
- C. pén., Livre II, Titre Ierter, art. 137 à 141ter et 458ter.
- Code consulaire du 21 décembre 2013, *M.B.*, 21 janvier 2014
- C. Nat., art. 1 et 15.
- Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

- Loi du 20 juillet 2022 relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités, *M.B.*, 8 août 2022.
- Loi du 14 juillet 2022 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *M.B.*, 5 août 2022.
- Loi du 3 juillet 2019 portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges, *M.B.*, 22 août 2019.
- Loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *M.B.*, 21 juin 2019.
- Loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social, *M. B.*, 24 mai 2019.

- Loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, *M. B.*, 14 septembre 2018.
- Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 5 septembre 2018.
- Loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, *M.B.*, 16 avril 2018.
- Loi du 12 novembre 2017 relative aux assistants et agents de sécurisation de police et portant modification de certaines dispositions concernant la police, *M. B.*, 27 novembre 2017.
- Loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, *M.B.*, 6 octobre 2017.
- Loi du 17 mai 2017 modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme, *M. B.*, 3 juillet 2017.
- Loi du 13 mai 2017 insérant un article 134septies dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au Bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, *M.B.*, 16 juin 2017.
- Loi du 30 mars 2017 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal, *M. B.*, 28 avril 2017.
- Loi du 15 mars 2017 modifiant l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 29 avril 2017.
- Loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, *M.B.*, 29 avril 2017.
- Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, *M. B.*, 21 janvier 2017.
- Loi du 25 décembre 2016 portant des modifications diverses au Code d'instruction criminelle et au Code pénal, en vue d'améliorer les méthodes particulières de recherche et certaines mesures d'enquête concernant Internet, les communications électroniques

et les télécommunications et créant une banque de données des empreintes vocales, *M. B.*, 17 janvier 2017.

- Loi du 25 décembre 2016 modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice (1), *M. B.*, 31 décembre 2016.
- Loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *M. B.*, 22 décembre 2016.
- Loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), *M. B.*, 11 août 2016.
- Loi du 29 mai 2016 relative à la collecte et à la conservation des données dans le secteur des communications électroniques, *M. B.*, 18 juillet 2016.
- Loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, *M. B.*, 9 mai 2016.
- Loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M. B.*, 31 août 2015.
- Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, *M. B.*, 5 août 2015.
- Loi du 26 mars 2014 portant mesures d'optimisation des services de police, *M. B.*, 31 mars 2014.
- Loi du 30 juillet 2013 portant modification des articles 2, 126 et 145 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'article 90decies du Code d'instruction criminelle, *M. B.*, 23 août 2013.
- Loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre Ier du Code pénal, *M. B.*, 4 mars 2013.
- Loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité, *M. B.*, 10 mars 2010.
- Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 8 mai 2007.
- Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *M. B.*, 20 juillet 2006.
- Loi du 10 juillet 2006 modifiant la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et les articles 323bis et 327bis du Code judiciaire, *M. B.*, 20 juillet 2006.
- Loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, *M. B.*, 20 juin 2005.

- Loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, *M.B.*, 27 mai 2005.
- loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, *M.B.*, 27 mai 2005.
- loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1er février 2005
- Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, *M. B.*, 29 décembre 2003.
- Loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête, *M.B.*, 12 mai 2003, p. 25351.
- Loi du 1er juillet 2001 relative à la sécurité et à la protection des infrastructures critiques, *M. B.*, 15 juillet 2011.
- Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, *M.B.*, 7 mai 1999..
- Loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité, *M.B.*, 7 mai 1999
- Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M. B.*, 5 janvier 1999.
- Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *M. B.*, 18 décembre 1998, p. 40 312.
- Nouvelle loi communale du 24 juin 1998 (version de la Région de Bruxelles-Capitale), *M.B.*, 3 septembre 1998.
- Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, *M. B.*, 9 février 1993.
- Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 18 mars 1993.
- Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992.
- Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement, *M. B.*, 27 juillet 1991.
- Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.
- Loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions, visites domiciliaires ou arrestations, *M.B.*, 28 juin 1969.

- Arrêté royal du 20 décembre 2019 modifiant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters et l'arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1er bis "De la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M. B.*, 21 janvier 2020.
- Arrêté Royal du 17 août 2018 exécutant l'art. 2, premier alinéa, 2°, g) de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *M.B.*, 12 septembre 2018.
- Arrêté royal du 11 juin 2018 portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'un incident criminel ou d'un attentat terroriste impliquant des agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRNe), *M. B.*, 19 juin 2018.
- Arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1er bis "De la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M. B.*, 30 mai 2018.
- Arrêté royal du 23 avril 2018 modifiant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters portant exécution de certaines dispositions de la section 1er bis "De la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters vers la banque de données commune Terrorist Fighters, *M. B.*, 30 mai 2018.
- Arrêté royal du 21 décembre 2017 relatif à l'exécution de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, reprenant diverses dispositions concernant l'Unité d'information des passagers et le délégué à la protection des données, *M. B.*, 29 décembre 2017.
- Arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée, *M. B.*, 7 décembre 2016.
- Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* portant exécution de certaines dispositions de la section 1er bis "De la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M. B.*, 22 septembre 2016, p. 63970.
- Arrêté royal du 30 mai 2016 établissant la liste des personnes et entités visées aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives

spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, *M. B.*, 1er juin 2016.

- Arrêté royal du 13 mai 2016 modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2006 fixant le quota des juges d'instruction spécialisés pour instruire les infractions en matière de terrorisme, *M. B.*, 20 mai 2016.
- Arrêté royal du 1er mai 2016 portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste, *M. B.*, 18 mai 2016.
- Arrêté royal du 26 décembre 2015 modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2006 fixant le quota des juges d'instruction spécialisés pour instruire les infractions en matière de terrorisme, *M. B.*, 12 janvier 2016.
- Arrêté royal du 2 juin 2015 portant création du Comité stratégique et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, *M. B.*, 5 juin 2015.
- Arrêté royal du 28 janvier 2015 portant création du Conseil national de sécurité, *M. B.*, 30 janvier 2015.
- Arrêté royal du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 21 janvier 2013, p. 2596, *Errat.*, *M. B.*, 18 février 2013.
- Arrêté royal du 10 octobre 2014 portant création du Centre pour la cybersécurité Belgique, *M. B.*, 21 novembre 2014.
- Arrêté royal du 23 janvier 2007 relatif au personnel de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *M. B.*, 31 janvier 2007.
- Arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, *M. B.*, 17 janvier 2007.
- Arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *M. B.*, 1er décembre 2006.
- Arrêté royal du 22 mai 2006 fixant le quota des juges d'instruction spécialisés pour instruire les infractions en matière de terrorisme, *M. B.*, 29 mai 2006.
- Arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations attestations et avis de sécurité, *M.B.*, 31 mars 2000.

- Arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la Cellule de traitement des informations financières, *M. B.*, 22 juin 1993.
- Arrêté royal du 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de coordination et de crise, *M. B.*, 4 mai 1988.
- Accords de coopération
- Accord de coopération du 7 janvier 2014 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité, *M. B.*, 17 juin 2014.
- Droit des entités fédérées (Régions et Communautés) :
- Décret de l'Autorité flamande du 21 mai 2021 houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidsellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, *M.B.*, 9 juillet 2021.
- AUTORITÉ FLAMANDE, *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie 2020-2024*, 21 mai 2021, 2105 DOC.0553/3BIS, p. 4, disponible en ligne sur < <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/60A79830364ED900080004BA> >.
- RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Plan global de sécurité et de prévention de la Région de Bruxelles-Capitale 2021-2024*, 12 janvier 2021, accessible en ligne sur < <https://safe.brussels/sites/default/files/2021-03/1507-BPS%20-%20PGSP-FR-AS.pdf> >.
- LA RÉGION WALLONNE, *Plan régional de lutte contre le radicalisme violent*, Février 2019, site Web : <https://interieur.wallonie.be/politiques-locales/radicalisme/140320> ;
- COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE, *Strategie zur Vorbeugung von gewaltsamem Radikalismus in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens : 2016-2020*, site Web : https://pdg.be/desktopdefault.aspx/tabid-4114/7293_read-48852/

○ Rapports de la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats

- COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste, *Troisième Rapport intermédiaire sur le volet « Architecture de la sécurité » fait au nom de la commission d'enquête parlementaire, Doc., Ch., 2016-2017, n°54-1752/8.*
- Proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste, développements, *Doc., Ch., 2015-2016, n°54-1752/1.*

○ Travaux parlementaires

- Projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités, *rapport de la première lecture fait au nom de la commission de l'économie, de la protection des consommateurs et de l'agenda numérique, Doc., Ch., 2021-2022, n°55-2572/3.*
- Avis du Conseil d'Etat, section législation, n°68.557/3 du 28 janvier 2021, sur un "Voorontwerp van decreet houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme".
- Proposition de loi modifiant la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité en vue de l'instauration d'une obligation de notification active pour certaines méthodes spécifiques de collecte de données, avis du Conseil d'Etat section législation n°69.861/2/V du 6 septembre 2021, n° 55-1763/002.
- Proposition de loi modifiant la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité en vue de l'instauration d'une obligation de notification active pour certaines méthodes spécifiques de collecte de données, *Doc., Ch., 2020-2021, n° 55-1763/001.*

- Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social, *développements*, 2018-2019, *Doc.*, Ch., n°54-3515/1.
- Projet de loi portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2017-2018, n°54-3209/001.
- Projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, *exposé des motifs*, *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 54-2259/001.
- Projet de loi précité, avis n°55/2015 du 16 décembre 2015 de la Commission de la protection de la vie privée, n°54-2069/1, p. 69-88.
- Proposition de loi modifiant l'art. 134quinquies de la Nouvelle Loi Communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, Avis du Conseil d'État n° 59.402/2 du 15 juin 2016, *Doc.*, Ch., 2015-2016, 1473/3.
- Projet de loi relatif au traitement des données des passagers, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n°54-2069/1.
- Projet de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n°54-1579/001.
- Projet de loi visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2014-2015, n°54-1198/001.
- Projet de loi modifiant le livre II, titre Ierter, du Code pénal, Rapport fait au nom de la commission Justice, *Doc.*, Sén., 2012-2013, n°5-1905/3.
- Projet de loi modifiant le livre II, titre Ierter, du Code pénal., exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2012-2013, n° 53-2502/1.
- Projet de loi relatif aux infractions terroristes, *Doc.*, Ch., 2002-2003, n°51-258/1.

✓ **Circulaires ministérielles**

- Circulaire du 22 mai 2018 du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et du ministre de la Justice relative à l'échange d'informations et au suivi des Terrorist Fighters et des propagandistes de haine.
- Circulaire ministérielle du 18 août 2016.
- Circulaire ministérielle du 21 août 2015 relative à l'échange d'informations et au suivi des foreign terrorist fighters provenant de Belgique
- Circulaire ministérielle du 25 septembre 2014.
- Circulaire ministérielle (Intérieur) GPI 78 du 31 janvier 2014 relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par la police, *M. B.*, 17 février 2014, *Errat.*, *M. B.*, 10 mars 2014.

✓ **Notes de politiques générales ministérielles**

- Note de politique générale du Ministre de la Justice, Vincent Van Quickenborne, 4 novembre 2020, *Doc. Parl.*, Ch. repr., n°55- 1580/016.

✓ **Stratégie de sécurité nationale**

- CONSEIL NATIONAL DE SÉCURITÉ, *Stratégie de sécurité nationale*, validée le 1er décembre 2021, p. 27-29, disponible en ligne sur < https://www.premier.be/sites/default/files/articles/NVS_Numerique_FR.pdf >.

✓ **Note-cadre de sécurité intégrale de l'autorité fédérale**

- *Note-cadre de sécurité intégrale 2022-2024*, approuvée par le Conseil des ministres du 4 février 2022, accessible en ligne sur < <https://justice.belgium.be/sites/default/files/Publicatie%20KIV%20FR.pdf> >.
- *Note-cadre de sécurité intégrale 2016-2019*, approuvée par le Conseil des ministres du 3 juin 2016, disponible en ligne sur < <https://www.police.be/5998/fr/telechargements/note-cadre-de-securite-integrale-2016-2019> >.

- *Note-cadre de sécurité intégrale des 30 et 31 mars 2004*, approuvée par le Conseil des ministres du 30 mars 2004, disponible en ligne sur < <http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/kiv2004FR.pdf> >.

✓ **Plans stratégiques de l'OCAM**

- OCAM, *Note Stratégique: Extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique*, septembre 2021, disponible en ligne sur < <https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/Note-strategique-Extremisme-et-Terrorisme.pdf> >
- OCAM, *Le Plan R. Plan d'Action Radicalisme*, réactualisé le 14 décembre 2015, p. 7, disponible en ligne sur < https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/brochure_radicalisme_fr.pdf >.

✓ **Plan national de sécurité, approuvé par le Conseil des Ministres**

- POLICE FÉDÉRALE, *Plan national de sécurité 2022-2025. Une police intégrée résiliente, au service de la société*, approuvée par le Conseil des ministres du 4 février 2022, disponible en ligne sur < <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-integree/le-plan-national-de-securite> >.
- POLICE FÉDÉRALE, *Plan national de sécurité 2016-2019. « Aller ensemble à l'essentiel »*, 7 juin 2016, disponible sur < <https://www.police.be/5998/sites/5998/files/downloads/PNS2016-2019.pdf> >.

✓ **Plan d'action contre la radicalisation dans les prisons**

- SPF Justice, *Le Plan d'action contre la radicalisation dans les prisons*, adopté le 11 mars 2015, disponible en ligne sur < <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/Plland%27actionradicalisation-prison-FR.pdf> >.

 DOCTRINE

- ABRAVANEL P., *La protection de l'ordre public dans l'État régi par le droit*, Bâle, Helbing et Lichtenhän, 1980
- BEERNAERT, M.-A., COLETTE-BASECQZ, N., GUILLAIN, C., KENNES., L., MANDOUX, P., PREUMONT, M. en VANDERMEERSCH, D., *Introduction à la procédure pénale*, 6^e éd., Brussel, La Charte, 2017.
- BEERNAERT M.-A., « Renforcement de l'arsenal législatif anti-terroriste : entre symboles et prévention », *J.T.*, 5 décembre 2015, p. 833-836
- BEERNAERT M.-A., « La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme », *Revue internationale de droit pénal*, 2006/1 (Vol.77)
- BEN MESSAOUD S. et VISEUR F. (éd.), *Les principes généraux de droit administratif. Actualités et applications pratiques*, Larcier,-Conf. Jeune Barreau Bruxelles, 2017.
- BERTHELET P., *L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice*, dans *Cultures & Conflits*, n° 46, 2002.
- BIGO D., BONELLI L. et DELTOMBE T. (éd.), *Au nom du 11 septembre... Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, 2008.
- BONELLI L., RAYNER H. et VOUTAT B., *Les mondes du renseignement entre légitimation et contestation*, dans *Cultures & Conflits*, n° 114-115, 2019, 308 p.
- CESONI M. L., *Les 'infractions terroristes' : de la répression des actes à la police de la pensée*, dans Ch. DE VALKENEER et H. D. BOSLY (éd.), *Actualités en droit pénal 2019*, Bruxelles, Larcier, p. 227-259.
- CESONI M. L., « Chronique de criminologie. Terrorisme et involutions démocratiques », *Rev. dr. pén.*, 2002/2, p. 141-153.
- CARTUYVELS, Y., GUILLAIN, C., TULKENS, F. en VAN DE KERCHOVE, M., *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, 10^e éd., Waterloo, Kluwer, 2014.
- CRUYSMANS E., *L'oubli en droit des médias et de la communication : étude des consécration et des mises en œuvre des formes juridiques de l'oubli en droit des médias*

et de la communication, thèse de doctorat, Promoteurs : F. Jongen et A. Strowel, 2020, disponible en ligne sur < <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:230071> >.

- DE HERT P., GUTWIRTH S., MEERSCHAUT K., VANDER STEENE A.. « L'utilisation des sanctions administratives communales par les communes bruxelloises », *Brussels Studies*, n°18, 2008, p. 2.
- DE LA SEMA I., *Des infractions terroristes*, dans Ch. DE VALKENEER et H. D. BOSLY (éd.), *Les infractions*, vol. 5 : *Les infractions contre l'ordre public*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 163-216.
- DELHAISE E., *Infractions terroristes*, Bruxelles, Larcier, 2019, 157 p.
- DELHAISE E., *La répression du terrorisme en droit belge et la mise en place de mécanismes d'exception*, dans P. MBONGO (éd.), *L'état d'urgence. La prérogative et l'État de droit*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2017, p. 61-83.
- DELVAL L., *Société du risque et gestion des crises : les pouvoirs publics belges sont-ils organisés pour faire face à un risque majeur ? Type de risque : menace terroriste*, dans M. COOLS et al. (éd.), *1915-2015 : L'histoire du service de renseignement militaire et de sécurité belge*, Anvers, Maklu, 2015, p. 419-452.
- DUBUISSON F., *La définition du « terrorisme » : débats, enjeux et fonctions dans le discours juridique*, dans *Confluences Méditerranée*, n° 102, 2017.
- DUEZ D., *De la définition à la labellisation : le terrorisme comme construction sociale*, dans K. BANNELIER, T. CHRISTAKIS, O. CORTEN et B. DELCOURT (éd.), *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001*, Paris, Pedone, 2004, p. 105-118.
- DUMORTIER F ET FORGET C, « Le droit d'accès aux banques de données policières », *J.T.*, 6 mars 2020, p. 176.
- ERGEC R., *Introduction au droit public*, t. II, *Les droits et libertés*, Bruxelles, Story-Scientia, 2e éd., 2003.
- ERGEC R., *Protection européenne et internationale des droits de l'Homme*, 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2004.
- ERGEC R. et VELU J., *La Convention européenne des droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2014 (2ème ed. revue par R. ERGEC)
- HENNEBEL L. et TIGROUDJA H., *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2016, 1705 pages.

- FONTIGNIE I., « L'interdiction d'entrée : questions d'actualité », *Revue du Droit des Étrangers (R.D.E)*, 2019, n° 202, p. 123-132.
- FRANSSEN A., DAL C. et RINSCHBERG F., *Rapport d'évaluation du Réseau de prise en charge des radicalismes et extrémismes violents*, Centre d'Études sociologiques (Université Saint-Louis - Bruxelles), juillet 2019.
- GIVRON F., et LIPSZYC S., « Le contentieux en matière de sécurité et son instance spécifique : l'Organe de recours en matière d'habilitations, attestations et avis de sécurité. La recherche de l'équilibre entre la protection des droits de la défense et la préservation des intérêts majeurs de l'État », *J.T.*, 2021/3, p. 45-53 suivantes.
- HARDY J., « Ordre public : modifications législatives et jurisprudence récentes », *Immigrations et droit*, 2018, p. 97 à 114.
- HENNEBEL L. et VANDERMEERSCH D. (éd.), *Juger le terrorisme dans l'État de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 542 p.
- HENNEBEL L. et LEWKOWICZ G., « Le problème de la définition du terrorisme », dans HENNEBEL L. et V. Damien (éd.), *Juger le terrorisme dans l'État de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 17-59.
- JAMINE S. et FADIL N., *Entre prévention et sécurité : les politiques de lutte contre la radicalisation en Belgique*, KU Leuven, Interculturalism, Migrations and Minorities Research Center (IMMRC), 2019.
- KUTY F., *Justice pénale et procès équitable*, Vol. 1, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2006.
- LOCHAK D., *Les droits de l'homme*, 2e éd., La Découverte, coll. Repères, 2005, 127 p.
- MACQ C., « Retrait du droit au séjour et éloignement pour motifs d'ordre public : les lois du 24 février 2017 et du 15 mars 2017 validées, sous réserve d'interprétations, par la Cour constitutionnelle », *Cahiers de l'EDEM*, septembre 2019.
- MACQ C., « Le point sur le retrait du droit au séjour et l'éloignement pour motifs d'ordre public des étrangers en séjour légal », *Rev. dr. étr.*, 2018, septembre 2018, n°198, p. 179-219.
- MOUCHERON M., *Délit politique et terrorisme en Belgique : du noble au vil*, dans *Cultures et Conflits*, n° 61, 2006, p. 77-100, disponible en ligne sur < <https://journals.openedition.org/conflits/2038?lang=es> >, consulté pour la dernière fois le 9 mai 2021.

- PAYE J.-C., *Belgique : une « lutte antiterroriste » ordinaire*, dans *Pyramides*, vol. 16, n° 1, 2008, p. 145-168, disponible en ligne sur < <https://journals.openedition.org/pyramides/202> >, consulté pour la dernière fois le 9 mai 2021.
- RENARD T. et COOLSAET R., *From the Kingdom to the Caliphate and Back: Returnees in Belgium*, dans *Ibidem* (éd.), *Returnees: Who Are They, Why Are They (Not) Coming Back and How Should We Deal with Them? Assessing Policies on Returning Foreign Terrorist Fighters in Belgium, Germany and the Netherlands*, Bruxelles, Egmont Institut, 2018, p. 19-40, disponible en ligne sur < http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/02/egmont.papers.101_online_v1-3.pdf?type=pdf >.
- PICOD F. et VAN DROOGHENBROECK S. (avec la collaboration de C. Rizcallah) (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2017
- RENARD T., *Extremist Offender Management in Belgium*, dans *Extremist Offender Management in Europe: Country Reports*, Londres, International Centre for the Study of Radicalisation, 2020, p. 3-13, disponible en ligne sur < <https://icsr.info> >.
- RENARD T., "Europe's "New" Jihad: Homegrown, Leaderless, Virtual", *Security Policy Brief*, Egmont Institute, n° 89, juillet 2017, p. 1-2.
- RENARD T., *Bilateral, European and Global: The 3 External Layers of Belgium's Counter-Terrorism Policy*, dans *Ibidem* (éd.), *Counterterrorism in Belgium: Key Challenges and Policy Options*, Bruxelles, Egmont Institut, 2016, p. 58-72.
- RINSCHBERGH F., *Agir "en réseau" sur une "menace diffuse". Tensions et représentations sociales de la jeunesse au sein de la prévention des "extrémismes et radicalismes violents" en Belgique francophone*, Working papers du RT6 de l'Association Française de Sociologie, 2021.
- SERON V. et ANDRÉ S., *30 Measures against Terrorism: Penal Populism between Expected Efficiency and Potential Collateral Damage*, dans T. RENARD (éd.), *Counterterrorism in Belgium: Key Challenges and Policy Options*, Bruxelles, Egmont Institut, 2016, p. 10-22.
- SINON A., *Lutte contre le terrorisme et libertés fondamentales : le poids des mots*, disponible en ligne sur < <https://www.liguedh.be/lutte-contre-le-terrorisme-et-libertes-fondamentales-le-poids-des-mots/> >, publié le 30 septembre 2020.

- SOMMIER I., *Le terrorisme*, Paris, Flammarion, 2000.
- SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, P.U.F., 12e éd., 2015.
- THOMAS C., « *Une menace possible et vraisemblable. Dire et faire la sécurité : l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace et la structuration du champ antiterroriste belge* », thèse de doctorat défendue en décembre 2021, D. Duez (promoteur), accessible en ligne sur <
<https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/fr/object/boreal%3A253323/datastreams> >.
- THOMAS C. *L'organisation fédérale de la lutte antiterroriste en Belgique*, dans *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2463-2464, 2020.
- VANDERBORGHT J., *De trinitas "nationale veiligheidsraad", "strategisch comité" en "coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid" toegelicht*, dans *Vigiles*, n° 2, 2016, p. 57-68, disponible en ligne sur <
<https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/vigiles/2016-2-57.pdf> >, consulté pour la dernière fois le 9 mai 2021.
- VANDE LANOTTE J. et GOEDERTIER G. (avec la collaboration de T. DE PELMAEKER), *Handboek Belgisch publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2013.
- VAN DROOGHENBROECK S. (dir.), *Le droit international et européen des droits de l'Homme devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, coll. « Les Grands arrêts de la jurisprudence », 2014.
- VAN OUTRIVE L., *La réforme des polices*, dans *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1580-1581, 1997.
- VERDUSSEN M. et BONBLED N., *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 2 volumes.
- WERNERT S., *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*, dans *Politique étrangère*, n° 2, 2018, p. 133- 144.
- WEYEMBERGH A., *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2002
- XAVIER F., *Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation*, dans F. BRION, C. DE VALKENEER et V. FRANCIS (éd.), *L'effet radicalisation et le terrorisme*, Bruxelles, Politeia, 2019, p. 171-200.

 JURISPRUDENCE

✓ **Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme**

- Cour eur. D. H., *Falzarano c. Italie*, 15 juin 2021.
- Cour eur. D. H. (G.C.), *Big Brother Watch e.a. c. Royaume-Uni*, 25 mai 2021.
- Cour eur. D. H. (G. C.), *Centrum för Rättvisa c. Suède*, 25 mai 2021.
- Cour eur. D. H., *Lebois c. Bulgarie*, 19 octobre 2017.
- Cour eur. D. H., *Tagayeva contre Russie*, 13 avril 2017.
- Cour eur. D. H. (G. C.), *Roman Zakharov c. Russie*, 4 décembre 2015.
- Cour eur. D. H., *Trabelsi c. Belgique*, 4 septembre 2014 .
- Cour eur. D. H., *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, 17 janvier 2012.
- Cour eur. D. H., *Shimovolos c. Russie*, 28 novembre 2011.
- Cour eur. D. H., *Silver c. Royaume-Uni*, 25 mars 1983.
- Cour eur. D. H., *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976.

✓ **Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes)**

- CJUE, 21 juin 2022, C-817/19.
- CJUE, 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net, French Data Network, Ordre des barreaux francophones et germanophone*, C-511/18, C-512/18, C-520-18.
- CJUE, 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB/Post-och telestyrelsen et Secretary of State for the Home Department/ Tom Watson e.a.*, affaires jointes C-203/15 & C-698/15, § 96.
- CJUE, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland Ltd & Michael Seitzinger e.a.*, C-293/12 & C-594/12.

✓ **Jurisprudence de la Cour constitutionnelle belge (anciennement Cour d'Arbitrage)**

- C.C., 27 avril 2021, n°52/2021.
- C.C., 22 avril 2021, n°57/2021.
- C.C., 20 février 2020, n°27/2020.
- C.C., 17 octobre 2019, n° 135/2019.
- C.C., 18 juillet 2019, n° 111/2019 et 112/2019.
- C.C., 14 mars 2019, n° 44/2019.
- C.C., 15 mars 2018, n° 31/2018.
- C.C., 13 juillet 2015, n°125/2005
- C.C., 11 juin 2015, n° 84/2015.
- C.C., 28 janvier 2015, n° 9/2015.
- C.C., 22 septembre 2011, n°145/2011.
- C.C., 13 juillet 2005, n° 125/2005.

✓ **Jurisprudence des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire belge**

- Cass., 24 octobre 2019, C.19.0159.N, *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 2020/2, p. 167 et s.
- Cass., 27 juin 2007, R.G. P.07.0333.F, disponible en ligne sur < <https://juportal.be/> >.

 **RAPPORTS, ETUDES ET ARTICLES ISSUS D'AUTORITES ADMINISTRATIVES ET
D'INSTITUTIONS ETABLIES PAR LA LOI**

- OCAM, *Rapport d'activités 2021*, disponible en ligne sur « https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2022/08/2021_rapport-annuel_WEB.pdf ».
- OCAM, *Plan R. Note de clarification sur la CSIL-R*, décembre 2019, disponible en ligne sur < https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/note_clarification_CSIL-R.pdf ».
- CENTRE D'AIDE ET DE PRISE EN CHARGE DE TOUTE PERSONNE CONCERNÉE PAR LES RADICALISMES ET LES EXTRÉMISMES VIOLENTS, *Bilan et analyse méthodologique 2017-2021. Bilan et perspectives 2017-2024 : Un espace d'expression sans jugement ni stigmatisation*, 80p., accessible en ligne sur < https://extremismes-violents.cfwb.be/fileadmin/sites/RAR/uploads/Documents_Reseau/CAPREV_Bilan_2017-2021.pdf ».
- INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, *Rapport parallèle au 4^e rapport périodique sur la Belgique du Comité contre la torture*, 14 juin 2021, p. 35-36, disponible en ligne sur le site web de l'institution < <https://institutfederaaldroitshumains.be/sites/default/files/2022-06/Lire%20le%20rapport.pdf> ».
- INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS (IFDH), *Avis n°3/2021 du 4 juin 2021*, à la demande de la commission Justice, sur une Proposition de loi en vue de l'instauration d'une obligation de notification active pour certaines méthodes spécifiques de collecte de données, p. 3 à 4, disponible en ligne sur < <https://institutfederaaldroitshumains.be/sites/default/files/2022-05/vers-lavis-de-lifdh.pdf> ».
- COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2021*, Intersentia, Bruxelles, 2022, disponible en ligne sur < https://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Rapport_d_activites_2021.pdf ».
- COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2019*, Intersentia, Bruxelles, 2020, disponible en ligne sur < https://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag_2019.pdf ».

 ARTICLES ET RAPPORTS ISSUS DU MONDE ASSOCIATIF (ONG, ASBL, ...)

✓ **Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T)**

- COMITÉ T, *Rapport 2022, Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2022.
- COMITÉ T, *Rapport 2021. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2021.
- COMITÉ T, *Rapport 2020. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2020.
- COMITÉ T, *Rapport 2019. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2019.
- COMITÉ T, *Rapport 2017*, 2017.
- COMITÉ T, *Rapport 2008*, 2008.
- COMITÉ T, *Rapport 2007*, 2007.

✓ **Ligue des droits humains (LDH)**

- LDH, *Un mécanisme de prévention de la torture et des mauvais traitements pour les personnes privées de liberté ? Oui, mais pas à n'importe quel prix !*, publié le 26 juin 2022, disponible en ligne sur < <https://www.liguedh.be/un-mecanisme-de-prevention-de-la-torture-et-des-mauvais-traitements-pour-les-personnes-privées-de-liberte-oui-mais-pas-a-nimporte-quel-prix/> >.
- LDH, *La loi belge PNR « Passenger Name Record » recadrée par la Cour de justice de l'Union européenne*, communiqué de presse publié le 22 juin 2022, à retrouver en ligne sur < <https://www.liguedh.be/la-loi-belge-pnr-passenger-name-record-recadree-par-la-cour-de-justice-de-lunion-europeenne/> >.
- LDH, *Réforme de la gestion de l'information policière : une proposition qui nécessite réflexion !*, 8 avril 2019, disponible en ligne sur < <https://www.liguedh.be/reforme-de-la-gestion-de-linformation-policiere-une-proposition-qui-necessite-reflexion/> >.

- LDH, *Quand la lutte contre le terrorisme se transforme en censure*, juin 2013, disponible en ligne sur < <http://www.liguedh.be/quand-la-lutte-contre-le-terrorisme-se-transforme-en-censure/> >.

✓ **Centre d'Action Laïque**

- « La lutte contre le terrorisme à la lumière des droits humains », émission radio diffusée sur La Première le 3 avril 2021, disponible en ligne sur < <https://www.laicite.be/emission/lutte-contre-terrorisme-a-lumiere-droits-humains/> >, consulté pour la dernière fois le 10 novembre 2021.

 PRESSE

✓ **Articles de presse**

- BEN (N.), 38 terroristes potentiels sont sous surveillance en Belgique, mars 2018, www.lalibre.be (consulté le 26 juillet 2018).
- DE BLOCK (D.), Plan antiterroriste de Jambon : tous suspects ?, Bruxelles, février 2016, www.solidaire.org (consulté le 22 juillet 2018).
- GILLET E., « La sauvegarde de l'Etat de droit, notre aventure à tous », *La Libre*, 21 février 2021.
- LA REDACTION, Plan Canal : Jan Jambon veut analyser la consommation des domiciles dans les zones radicalisées, février 2016, www.lalibre.be (consulté le 23 juillet 2018)
- LEPAGE Stéphanie, « Lutte contre le terrorisme et la radicalisation : en prison, les sections dédiées aux personnes radicalisées offrent un bilan mitigé, cinq ans après », *RTBF info*, 22 mars 2021, disponible en ligne sur < https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_lutte-contre-le-terrorisme-et-la-radicalisation-en-prison-les-sections-dediees-aux-personnes-radicalisees-offrent-un-bilan-mitige-cinq-ans-apres?id=10720776 >, consulté pour la dernière fois le 10 novembre 2021.
- LIGUE DES DROITS HUMAINS, « La rapidité avec laquelle on porte atteinte à nos droits fondamentaux est tout sauf rassurante », *La Libre*, 20 janvier 2021 ;
- LIGA VOOR MENSENRECHTEN, « Een klimaat van wantrouwen verziekt de samenleving », *De Standaard*, 13 janvier 2021.
- MACHEREZ (F.), La surveillance de masse ne peut pas stopper les attaques terroristes, juin 2015, <https://www.vice.com> (consulté le 31 juillet 2018).

- MICKIEWICZ (J.), Fermeture de quatre mosquées aux prêches radicaux en Ile-deFrance, novembre 2016, www.lefigaro.fr (consulté le 25 juillet 2018).
- PONCIAU (L.), Déjà deux millions de passagers sont passés par le PNR, 16 avril 2018, <http://plus.lesoir.be/> (consulté le 20 juillet 2018).
- SINON A. et DERONT E., « Comment les mesures antiterroristes affectent de plus en plus nos libertés et droits fondamentaux », *La Libre*, 7 octobre 2020.
- VANDERKELEN (L.), Le “Plan Canal” de Jan Jambon inquiète les associations, février 2016, www.lalibre.be (consulté le 23 juillet 2018)

✓ **Interviews et reportages journalistiques**

- COLSON Vinciane, *La lutte contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, Emission radio diffusée sur La Première le 3 avril 2021 à 20h, interviews de Manuel Lambert et Nicolas Cohen, disponible sur <https://www.laicite.be/emission/lutte-contre-terrorisme-a-lumiere-droits-humains/>.
- LN24, *Comment l'exception est devenue la règle. De la surveillance ciblée à la surveillance généralisée*, reportage télévisé, publié le 22 mars 2021, disponible en ligne sur < <https://www.ln24.be/2021-03-22/comment-lexception-est-devenue-la-regle> >, consulté pour la dernière fois le 16 août 2022

✓ **Débats journalistiques**

- LLN24, *Pour Info: la Belgique, toujours terre de radicalisme ?*, 22 mars 2021, disponible en ligne sur < <https://www.ln24.be/2021-03-22/pour-info-la-belgique-toujours-terre-de-radicalisme> >.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	4
INTRODUCTION	6
CHAPITRE I. RÉTROSPECTIVE. UNE POLITIQUE ANTITERRORISTE BASÉE <i>AB INITIO</i> SUR LA RÉPRESSION	13
SECTION 1. Le droit belge antiterroriste au XXe siècle ou un florilège de conventions internationales « répressives ».....	13
SECTION 2. De l'apparition d'une politique belge de contre-terrorisme à l'aube du XXIe siècle.....	14
<i>§ 1. Le terrorisme au cœur de l'attention du droit international à la suite des attentats du 11/09/2001.....</i>	<i>14</i>
<i>§ 2. De l'émergence du Titre Ierter du Livre II du Code pénal : une définition du terrorisme importée de l'UE</i>	<i>15</i>
CHAPITRE II. UNE STRATÉGIE ANTITERRORISTE EN PLEINE MUTATION : DE LA PRÉÉMINENCE DE LA PRÉVENTION DU PHÉNOMÈNE TERRORISTE.....	18
SECTION 1. Un droit pénal de plus en plus préventif : de la répression des délits-obstacles en vue de prévenir la commission d'infractions terroristes au sens strict.....	18
SECTION 2. La lutte contre la radicalisation et l'extrémisme (violent ou non) pouvant mener au terrorisme : un nouveau paradigme pour prévenir le terrorisme	22
CHAPITRE III. TENTATIVE DE SYSTÉMATISATION DE LA POLITIQUE BELGE DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION ET L'EXTRÉMISME.....	27
SECTION 1. Remarque introductive. Une politique de lutte contre la radicalisation & l'extrémisme à la croisée des compétences fédérales et fédérées.....	28
SECTION 2. Etendue des mesures prises par l'Autorité fédérale en matière de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme	29
<i>§ 1. L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et la Stratégie Ter comme clés de voûte de la politique antiterroriste, antiradicalisation et antiextrémisme</i>	<i>30</i>
<i>§ 2. De la récolte des données sur des individus/entités suspectés de terrorisme, extrémisme ou de radicalisation</i>	<i>38</i>
A. Les services de sécurité et de renseignement et les méthodes de surveillance des individus suspectés de terrorisme, extrémisme ou de processus de radicalisation	39
B. L'usage de caméras invisibles et l'enregistrement des images prises	42
C. L'obligation de conservation et, le cas échéant, de transmission des données de dossiers passagers (PNR)	44
D. L'obligation de conservation et, le cas échéant, de transmission des métadonnées de communication.....	47
<i>§ 3. De l'échange des informations et des données sur les individus ou entités jugés radicalisés, extrémistes ou terroristes : l'avènement de la BDC.....</i>	<i>49</i>
<i>§ 4. Du suivi des individus finalement étiquetés comme radicalisés, extrémistes ou terroristes : quelques conséquences préoccupantes de cette étiquetage juridique</i>	<i>54</i>
SECTION 3. Le rôle non négligeable des entités fédérées dans la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme.....	59

CHAPITRE IV. LES TRAITS MAJEURS DE LA POLITIQUE ANTITERRORISTE BELGE DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION ET L'EXTRÉMISME.....	64
CONCLUSION. DE L'ETERNELLE RECHERCHE D'EQUILIBRES ENTRE LUTTE ANTITERRORISTE ET DROITS HUMAINS.....	71
LISTE D'ABREVIATIONS	75
ANNEXES AU MEMOIRE.....	77
BIBLIOGRAPHIE	93
TABLE DES MATIERES	122