



# **RAPPORT 2023 |**

Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme  
à la lumière des droits humains

*Avec le soutien de*



---

**COMITÉ T**

# VERSLAG 2023 |

Toetsing van de antiterreurmaatregelen  
aan de mensenrechten

---

# TABLE DES MATIÈRES

<b>À propos du Comité T</b>	9
<b>Liste des abréviations / Afkortingen lijst</b>	11
<b>Introduction générale</b>	13
<b>Partie 1 - Evaluation</b>	14
<b>Introduction</b>	14
<b>Chapitre I – Pour un meilleur respect du droit pénal international</b>	15
<b>Chapitre II – Evaluation des législations antiterroristes sous le prisme des sciences politiques</b>	18
<b>Introduction</b>	19
<b>Glossaire</b>	20
<b>Partie 1 : Mesures pénales</b>	21
1.1 Mapping des lois pénales en matière de terrorisme	22
1.2 Questions évaluatives	31
<b>Partie 2 : Mesures administratives</b>	38
Introduction	38
2.1 Mapping des mesures administratives	40
2.2 Questions évaluatives	49
2.3 Pistes de réponses	51
Conclusion	53
<b>Conclusion</b>	53
<b>Bibliographie</b>	54

<b>Chapitre III – Lutte contre le terrorisme d’extrême-droite</b>	58
<b>Introduction</b>	59
<b>1. Des questionnements consécutifs aux évaluations de la directive européenne de 2017</b>	60
1.1 Peu d’attention et de répression dédiées	60
1.2 Une législation inadéquate ?	61
<b>2. Quelques éléments d’analyse</b>	62
2.1 Un terrorisme d’extrême-droite ?	62
2.2 L’extrême-droite (potentiellement) violente en Belgique	63
<b>3. Extrême-droite violente et politiques antiterroristes</b>	69
3.1 Terrorisme d’extrême-droite : a-t-on besoin de nouvelles dispositions pénales ?	69
3.2 Surveillance de l’extrême-droite et respect des droits fondamentaux	70
3.3 Terrorisme d’extrême-droite et dispositifs à caractère préventif	71
<b>Bibliographie</b>	72
<b>Partie 2 : Actualités</b>	75
<b>Chapitre IV – Le faux départ du procès des attentats de Bruxelles : quelques questions relatives aux droits des personnes poursuivies</b>	75
<b>Introduction</b>	75
<b>1. Le démontage des boxes de sécurité</b>	77
1.1 Rétroactes	77
1.2 Arguments évoqués	78
Conclusion	83
<b>2. Les fouilles à nu systématiques</b>	84
2.1 Cadre du litige	84
2.2 Les atteintes aux libertés fondamentales	85
2.3 Appel de la décision	89
<b>Conclusion</b>	90
<b>Bibliographie</b>	91

<b>Chapitre V – Dérives de la lutte anti-terroriste :</b>	95
<b>le cas des personnes originaires du «Kurdistan»</b>	
Introduction	95
1. Les notes et avis de la Sureté de l'Etat	96
2. La liste des organisations terroristes	97
3. Incidence sur la protection internationale	99
Conclusion	100
Bibliographie	100
<b>Chapitre VI – Etude d'impact des politiques de dé-«radicalisation» belges sur la cohésion sociale et les libertés fondamentales</b>	103
1. Impact des programmes de sécurité et de dé-«radicalisation» sur le travail de la police locale	104
2. Poursuites de délits de terrorisme et impact de la politique antiterroriste et de prévention de la «radicalisation» sur le champ judiciaire	105
3. Prévention de la «radicalisation» en prison et impact des mesures de sécurité sur le système pénitencière	106
4. Sur la frontière entre l'administratif et le judiciaire : les résultats de l'analyse des décisions du Conseil du Contentieux du droit des étrangers (CCE/RVV)	108
<b>Chapitre VII – Bespreking evaluatierapport van de Deradex-afdelingen</b>	109
<b>Chapitre VIII – Le projet de révision de l'art.141 bis</b>	114
Introduction	115
1. Un avis défavorable à l'abrogation	118
2. Une proposition de révision	119
2.1 Une limitation arbitraire du champ d'application du DIH	119
2.2 Une distinction floue entre groupe combattant et groupe terroriste	121

2.3 Une interprétation trop restrictive du DIH	124
<b>3. Questions subsidiaires</b>	126
3.1 La question du financement du terrorisme	126
3.2 La question territoriale	127
<b>Conclusion</b>	128
<b>Bibliographie</b>	129
<b>Chapitre IX – Du neuf sur les CSIL-R/LIVC-R</b>	132
<b>Introduction</b>	133
<b>1. Remise en perspective. Les CSIL-R, une structure locale de concertation en matière de prévention contre le terrorisme</b>	154
1.1 Les CSIL-R et leur objectif de gestion en cas de radicalisation	135
1.2 Composition et échange d’informations avec les Task Force Locales	136
1.3 L’exception à l’obligation de secret professionnel prévue par l’article 458ter du code pénal	138
<b>2. De l’émergence d’une législation fédérée en matière de CSIL-R</b>	140
2.1 La réforme flamande instaurée par le décret du 21 mai 2021	141
2.2 Une Communauté française à la traîne et sortie de son hibernation : le projet de décret relatif à la participation des services communautaires aux CSIL-R	149
<b>3. Critiques à épinglez aux décrets communautaires CSIL-R au regard des droits humains</b>	157
3.1 De la nécessité de conclure un accord de coopération	157
3.2 Rappel des droits fondamentaux mis sous tension	159
3.3 Les inégrances dans les droits humains causés par la législation fédérée	160
3.4 Un principe de légalité bafoué depuis longtemps	161
3.5 La finalité des CSIL-R appelée à évoluer ?	163
3.6 Le caractère difficilement proportionné des mesures prises	164
<b>Conclusion - Les CSIL-R, l’apologie de la délégation sécuritaire ?</b>	166
<b>Bibliographie</b>	168
<b>Conclusion</b>	172

## À PROPOS DU COMITÉ T

Créé en 2005, le « Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme » (Comité T) est une initiative de différents acteur·rice·s de la société civile<sup>1</sup>. Ces dernier·ère·s se sont coordonné·e·s afin d'exprimer leur inquiétude liée à la prolifération de législations antiterroristes ayant un impact potentiellement néfaste sur les droits humains et les libertés fondamentales des individus et des groupes. Cela essentiellement au cours de deux grandes phases d'activité législative : à partir de 2003, en réaction aux attentats commis aux Etats-Unis le 11 Septembre 2001, et à partir de 2015-2016, suite aux attentats commis en France et en Belgique.

Tout en réaffirmant la légitimité de la lutte contre le terrorisme, le Comité T a pour moteur la préservation de l'Etat de droit et des garanties fondamentales qu'il implique. Il s'est donc donné pour mission de rappeler que si la plupart des droits et libertés fondamentales ne sont pas absolus, la limitation de ces droits doit être nécessaire, justifiée, proportionnée et doit demeurer l'exception.

Le travail du Comité se veut autant un travail d'observation que de critique. Il assure la visibilité de son analyse grâce à la production d'un rapport annuel qui vise à étudier en profondeur les mesures antiterroristes et leur impact sur les droits humains. Le dernier rapport, datant de 2022, est accessible sur le site du Comité T<sup>2,3</sup>.

---

1 Pour plus d'informations, voy. <https://comitet.be/>

2 <https://comitet.be/rapport-2022/>.

3 Les personnes suivantes ont participé à la rédaction et/ou à la relecture du présent rapport : Selma Benkhe-lifa, Fabienne Brion, Maria Luisa Cesoni, Nicolas Cohen, Caroline Driesen, Augustin Duquenne, Sultan Erdogan, Laurent Fastrez, Jan Fermon, Manuel Lambert, Samuel Legros, Delphine Paci, Nicolas Ruys et Réka Varga. Tout ce qui n'est pas en écriture inclusive est compris dans son sens épïcène.

# LISTE DES ABRÉVIATIONS

## AFKORTINGEN LIJST

<b>ANS / NVO</b>	Autorité Nationale de Sécurité / Nationale Veiligheidsoverheid
<b>APD</b>	Autorité de protection des données / Gegevensbeschermingsautoriteit
<b>C. const</b>	Cour constitutionnelle / Grondwettelijk Hof
<b>CNB</b>	Code de la nationalité belge / Wetboek van de belgische nationaliteit
<b>CAT</b>	Comité contre la torture des Nations Unies / Committee against Torture
<b>CCE / RVV</b>	Conseil du contentieux des étrangers / Raad voor Vreemdelingenbetwistingen
<b>CCSP</b>	Conseil central de surveillance pénitentiaire / Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen
<b>CDH</b>	Comité des droits de l'homme des Nations Unies / UN Human rights Committee
<b>CE</b>	Conseil d'État / Raad van State
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'homme / Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
<b>CGRA</b>	Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides / Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen
<b>CICR</b>	Comité International de la Croix-Rouge / International Committee of the Red Cross
<b>CiCR</b>	Code d'instruction criminelle / Wetboek van Strafvordering

<b>CJUE</b>	Cour de Justice de l'Union européenne / Hof van Justitie van de Europese Unie
<b>Comité P</b>	Comité permanent de contrôle des services de police / Vast comité van toezicht op de politiediensten
<b>Comité R</b>	Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité / Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten
<b>CP</b>	Code pénal / Strafwetboek
<b>CPI</b>	Cour pénale internationale / International criminal court
<b>CrEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme / Europees hof voor de Rechten van de Mens
<b>CSIL / LIVC</b>	Cellule de Sécurité Intégrale Locale / Lokale integrale veiligheidscel
<b>DGD</b>	Direction gestion de la détention de l'administration pénitentiaire / Directie Deten-tiebeheer van de Penitentiaire Inrichtingen
<b>DIH</b>	Droit international humanitaire / Internationaal humanitair Recht
<b>EI</b>	Etat islamique / Islamitische Staat
<b>EPV / PGE</b>	Extrémistes Potentiellement Violents / Potentieel Gewelddadige Extremisten
<b>F.T.F.</b>	Foreign Terrorist Fighters
<b>FRA</b>	Agence européenne pour les droits fondamentaux / EU Fundamental rights agency
<b>GICM</b>	Groupe Islamiste Combattant Marocain

<b>H.T.F.</b>	Homegrown Terrorist Fighters
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies / United Nations High Commissioner for Refugees
<b>LDH</b>	Ligue des droits humains
<b>OCAM/OCAD</b>	Organe de coordination pour l'analyse de la menace / Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse
<b>OE / DV</b>	Office des étrangers / Dienst Vreemdelingenzaken
<b>OHCHR / HCDH</b>	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights / Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
<b>PIDCP</b>	Pacte international relatif aux droits civils et politiques / International Covenant on Civil and Political Rights
<b>RSF</b>	Reporters sans frontières / Reporters without borders
<b>RSPI</b>	Régime de sécurité particulier individuel
<b>SAD</b>	Syndicat des Avocats pour la Démocratie
<b>SE / VS</b>	Sûreté de l'Etat / Veiligheid van de Staat
<b>SGRS / ADIV</b>	Service Général du Renseignement et de Sécurité / Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid
<b>SPF / FOD</b>	Service public fédéral / Federale Overheidsdienst
<b>TAP</b>	Tribunal de l'application des peines / Strafvueroeringsrechtbank
<b>TPI</b>	Tribunal de première instance / Rechtbank van eerste aanleg
<b>TPIY</b>	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie / International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les faux-départs rocambolesques du procès des attentats de Bruxelles (**voir chapitre IV**) illustrent de manière idéal-typique la problématique de la lutte contre le terrorisme en Belgique : des lois et des pratiques d'exception qui défont les droits fondamentaux des individus et les fondements de notre État de droit.

L'inflation de ces lois et de ces pratiques, depuis 2003, a accompagné la menace ressentie ou vécue vis-à-vis du terrorisme *dit* djihadiste. Une menace ressentie ou devenue plus diffuse ces dernières années. Elle n'occupe plus le centre de l'actualité, s'il n'était le mégaprocès en cours au moment de la publication de ce rapport. Ces lois et ces pratiques restent malgré tout effectives. Leur caractère extrêmement problématique aussi.

Celui-ci s'illustre dans le processus en cours d'élaboration d'un Décret encadrant les « Cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme » (CSIL-R), pour la Fédération Wallonie-Bruxelles (**chapitre IX**). Un processus qui rappelle les problèmes essentiels de légalité (notamment le flou insécurisant entourant les définitions de radicalisme et d'extrémisme), de proportionnalité et de nécessité auxquels nous sommes fréquemment confrontés dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

Depuis 2008, le Comité T demande avec insistance qu'une évaluation approfondie de l'arsenal législatif antiterroriste soit organisée par le Législateur. Des pistes d'évaluation sont proposées dans tous les rapports qu'il a publiés depuis lors. Cette édition 2023 ne fait pas exception, où tous les sujets traités sont l'occasion d'insister sur cette nécessité. Cette fois, le Comité T veut faciliter l'amorce du travail en consacrant un chapitre à la proposition de questions et de critères généraux qui pourraient accompagner ce processus parlementaire (**chapitre II**). D'autres chapitres reviennent quant à eux sur des évaluations ou des processus réflexifs existants. Que ce soient le rapport d'évaluation du ministère de la Justice sur les unités Deradex des prisons (**chapitre VII**), la proposition de réforme de l'article 141*bis* sur la primauté du droit international humanitaire sur le droit pénal antiterroriste (**chapitre VIII**, préoccupation qui s'illustre dans le traitement judiciaire des personnes d'origine kurde sur le territoire belge, **chapitre V**) ou encore l'étude large et fournie des pratiques (policières, judiciaires et carcérales) des politiques de dé-radicalisation (recherche « AFFECT », **chapitre VI**).

Cette évaluation est d'autant plus nécessaire que la recrudescence d'un terrorisme d'extrême droite est évoquée dans les textes officiels (**chapitre III**) ; or, si ces nouvelles formes alléguées de terrorisme ne requièrent pas, dans tous les cas, de création de nouvelles incriminations, elles commandent une analyse du risque que l'arsenal antiterroriste belge entraîne la criminalisation de toute forme d'activisme politique.

# PARTIE 1 - EVALUATION

## INTRODUCTION

La première partie de ce rapport est dédiée aux questions liées à l'évaluation des législations et mesures anti-terroristes. La nécessité d'une telle évaluation, pourtant initiée en 2009 mais jamais menée à terme<sup>1</sup>, est depuis lors ignorée par le législateur. Ce dernier maintient une attitude de fuite en avant continue, élargissant le champ de la répression en l'absence de tout constat objectif de la pertinence et de la nécessité des nouvelles normes, et développant des mesures de type préventif<sup>2</sup> et sécuritaire à caractère administratif qui font souvent l'objet de critiques<sup>3</sup>. Après une brève note relative à l'extension injustifiée de la portée des infractions pénales (1), nous verrons que l'évolution inquiétante des mouvements d'extrême droite ne justifie aucunement un élargissement supplémentaire, que la portée de la surveillance apparaît problématique et qu'une adaptation des dispositifs de prévention pourrait être justifiée (3). Nous présenterons également l'esquisse d'une évaluation des politiques publiques de lutte contre le terrorisme sous l'angle des sciences politiques (2). Cette dernière répond au souhait de compléter la perspective juridique par l'expertise issue de l'évaluation des politiques publiques. Nous verrons qu'elle recoupe plusieurs préoccupations exprimées par le Comité T dans ses différents rapports.

---

1 CHAMBRE DES REPRESENTANTS, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par Mme Clotilde NYSENS, Chambre, 2009-2010, DOC 52 2128/007, 16 décembre 2009, p. 73 et suiv., accessible sur : <http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/52/2128/52K2128007.pdf>.

2 Cf. notamment S. Jaminé et N. Fadil, Entre prévention et sécurité. Les pratiques de lutte contre la radicalisation en Belgique, Rapport de recherche, KU Leuven, 2019.

3 Cf. notamment Ch. De Valkeneer, Les réponses face au terrorisme : les glissements du pénal vers l'administratif, J.T., 2017, pp. 707-711.

# CHAPITRE I – POUR UN MEILLEUR RESPECT DU DROIT PÉNAL INTERNATIONAL

## ABSTRACT

L'adoption par la Belgique de la loi d'assentiment au Protocole de Riga contredit l'extension récente en droit belge de la notion de participation à un groupe terroriste. En effet, avant 2016, cette infraction imposait à la fois un élément objectif – le fait que la participation au groupement terroriste *contribue* à la commission d'infractions – et un élément subjectif fort – la *connaissance* de cette contribution. Depuis 2016, ces deux conditions ont été allégées par le nouveau libellé de la loi. Ceci résulte en un élargissement excessif du champ d'application de cette infraction, créant une insécurité juridique qui va à l'encontre du principe de légalité du droit pénal. Or, cet élargissement n'est pas justifié au regard des obligations internationales de la Belgique, comme nous en avons à nouveau l'illustration dans le Protocole de Riga, dont le texte donne une définition plus restrictive de la notion de participation.

Dans l'analyse des évolutions du droit pénal belge en matière de répression du terrorisme, la récente adoption par la Belgique de la loi d'assentiment<sup>1</sup> au Protocole de Riga<sup>2</sup> nous fournit un élément juridique important qui va à l'encontre de la tendance législative belge.

Outre l'impact de ce texte sur la notion de participation à un groupe terroriste - sur lequel porte le présent article, il convient de noter que les incriminations préconisées par le protocole de Riga ont déjà été adoptées en Belgique, à l'exception des articles 6 (Organiser ou faciliter par quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme) et 5 (Financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme), libellées en tant qu'incriminations indépendantes. Cependant, les activités visées par l'article 6 peuvent d'ores et déjà être poursuivies comme formes de complicité et le financement des voyages est déjà couvert par les dispositions existantes, notamment les articles 140 et 141 du Code pénal. L'adoption de nouvelles incriminations *ad hoc* ne serait donc pas justifiée et affaiblirait une sécurité juridique déjà rendue précaire par les incriminations existantes.

Le protocole renforce, par ailleurs, la critique déjà développée<sup>3</sup> à l'égard de l'extension de la notion belge de participation à un groupe terroriste, décidée par le législateur en 2016.

1 Loi du 7 avril 2023 portant assentiment au Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, fait à Riga le 22 octobre 2015, *M.B.* 24 mai 2023.

2 Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, fait à Riga le 22 octobre 2015. La Convention de Varsovie, à laquelle se réfère ce protocole additionnel, a été ratifiée le 1<sup>er</sup> mai 2022, alors que ses dispositions incriminatrices étaient déjà transposées en droit belge.

3 Cf. Comité T, Rapport 2019 (chap. 1er) et M. L. Cesoni, Les « infractions terroristes » : de la répression des actes à la police de la pensée, in Ch. De Valkeneer, H.D. Bosly (coord.), *Actualités en droit pénal 2019*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 240-242.

La participation à un groupe terroriste requiert, dans tous les cas, la conscience de la qualité terroriste de ce groupe<sup>4</sup>. Cependant, pour que cette infraction puisse être considérée comme réalisée, un élément supplémentaire de connaissance positivement établie était requis par le libellé initial de l'article 140, § 1<sup>er</sup> du Code pénal : « *en ayant eu connaissance que cette participation contribue à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste* »<sup>5</sup>. Cette condition liait directement le comportement incriminé aux activités illicites du groupe. L'activité devait contribuer effectivement, en tant que telle, à des infractions (terroristes ou pas) commises ou programmées par le groupe. En effet, si ce n'était pas le cas, comment la personne participante pouvait-elle en avoir connaissance ?

Notons que le législateur de 2003 considérait cet élément de connaissance comme un critère décisif de l'incrimination<sup>6</sup>. De surcroît, la Cour constitutionnelle avait souligné que « la seule participation à un groupe terroriste n'a pas été incriminée comme c'est le cas pour une organisation criminelle » et affirmé qu'une telle distinction était raisonnable et justifiée<sup>7</sup>.

Malgré cela, en 2016, le législateur a décidé d'élargir la portée de cette incrimination<sup>8</sup> : les nouveaux termes employés laissent penser que la connaissance de la portée de son propre acte peut être effective ou présumée [*en ayant eu ou en ayant dû avoir connaissance*], et la contribution à la perpétration d'un crime ou délit du groupe terroriste peut être hypothétique [*pourrait*]<sup>9</sup>.

Cette double modification de l'incrimination de participation à un groupe terroriste<sup>10</sup> aboutit, *de facto*, à la mise à l'écart d'un élément matériel de l'infraction (la contribution à une infraction pénale), dès lors qu'aucun lien effectif entre l'acte et l'infraction n'est plus requis. Même considérée comme un « simple » allègement de la preuve de la connaissance<sup>11</sup>, la nouvelle mouture élargit excessivement le champ d'application de l'incrimination.

---

4 I. DE LA SERNA, « Des infractions terroristes », in *Les infractions. Vol. V. Les infractions contre l'ordre public*, Larcier, 2013, p. 189, qui confirme les propos de Philip Traest et cite Bruxelles, 11<sup>e</sup> ch., 1<sup>er</sup> décembre 2010, p. 39.

5 « Toute personne qui participe à une activité d'un groupe terroriste, y compris par la fourniture d'informations ou de moyens matériels au groupe terroriste, ou par toute forme de financement d'une activité du groupe terroriste, *en ayant eu connaissance* que cette participation *contribue* à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste, sera punie... » (nous soulignons).

6 Chambre, doc. 51-0258/001, p. 7 ; cf. également p. 13.

7 Arrêt n° 89 du 12 juin 2104, *R.D.P.C.*, janvier 2015, p. 80, B.7.1 et B.7.2.

8 Loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *M.B.*, 22 décembre 2016, p. 88017.

9 « Toute personne qui participe à une activité d'un groupe terroriste, y compris par la fourniture d'informations ou de moyens matériels au groupe terroriste, ou par toute forme de financement d'une activité du groupe terroriste, *en ayant eu ou en ayant dû avoir connaissance* que cette participation *pourrait* contribuer à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste » (art. 140, § 1<sup>er</sup> C. pén.).

10 Reproduite en 2019 lors de l'adoption d'une nouvelle forme de participation : la participation à la prise de décision dans le cadre des activités du groupe terroriste (art. 140, § 1<sup>er</sup>/1 C. pén., introduit par 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. 50023).

11 « En utilisant un tel critère ["devoir savoir"], la preuve que doit apporter le ministère public est quelque peu affaiblie du fait qu'il faut uniquement prouver une connaissance "potentielle" plutôt que réelle », Doc parl., Chambre, 54-1951/001 (Avis du Conseil d'Etat), p. 24.

Elle engendre une forte incertitude quant au type d'actes qui peuvent tomber sous la participation punissable<sup>12</sup>, en violation du principe de légalité qui requiert que le justiciable puisse connaître clairement le type de comportement interdit. Cela comporte des risques élevés d'application arbitraire de la norme.

De surcroît, cette évolution ne correspond pas aux obligations internationales de la Belgique. Or, rappelons que le gouvernement belge – à l'origine de la quasi-totalité des lois incriminatrices en matière de terrorisme – se réclame systématiquement des obligations internationales pour soutenir la nécessité de nouvelles incriminations.

L'article 4.b de la directive européenne 541/2017 impose la répression de celui qui participe à un groupe terroriste « *en sachant* que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste »<sup>13</sup>. Or, le protocole de Riga établit un lien encore plus direct entre la participation et la commission d'infractions et, de surcroît, limite ces dernières aux infractions terroristes (art. 2.1) :

*« Aux fins du présent Protocole, on entend par 'participer à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme' le fait de participer aux activités d'une association ou d'un groupe afin de commettre ou de contribuer à la commission d'une ou de plusieurs infractions terroristes par l'association ou le groupe » (nous soulignons).*

Nous le voyons, l'évolution du droit supranational va vers une restriction de la notion de participation. Il conviendrait que le législateur belge suive ce mouvement, de manière à assurer à la fois une incrimination plus pertinente des actes de terrorisme et une plus grande sécurité juridique, limitant les risques de condamnations pour des comportements anodins.

---

12 L'affirmation du délégué du ministre de la Justice, qu'une telle modification « a pour objectif de clarifier la formulation actuelle et éviter des incertitudes sur la preuve à apporter » (Chambre, doc. 54 1579/006) nous paraît surréaliste.

13 Nous soulignons. L'article 3.2.b de la décision-cadre de 2002 utilisait les termes « en ayant connaissance ».

# CHAPITRE II : ÉVALUATION DES LÉGISLATIONS ANTITERRORISTES SOUS LE PRISME DES SCIENCES POLITIQUES<sup>14</sup>

## ABSTRACT

Ce chapitre a pour objectif de proposer des questions pertinentes pour procéder à l'évaluation des politiques publiques en matière de lutte antiterroriste en Belgique. Pour ce faire, il scinde son objet d'étude entre le plan judiciaire pénal, d'une part, et le plan administratif, d'autre part. Pour chaque partie, un mapping des différents instruments normatifs est effectué avant de proposer des questions d'évaluation et des éléments de réponses à ces questions.

En ce qui concerne le volet pénal, sept lois adoptées depuis une vingtaine d'années sont analysées. Ce mapping donne l'image de l'apparition de la notion de terrorisme dans le droit pénal belge à la suite des attentats du 11 septembre 2001 et de son extension progressive au fur et à mesure de la résurgence de la violence terroriste en Europe dans les années 2010. Les questions d'évaluation proposées s'articulent ensuite autour de la pertinence, de la cohérence et de l'effectivité de ces mesures, selon des notions proposées par l'OCDE.

Quant au volet administratif, sept instruments normatifs sont recensés et articulés autour de trois objectifs distincts. Tout d'abord, un objectif de surveillance pour lequel les pouvoirs publics ont facilité l'accès à des données personnelles et leur traitement ; ensuite, un objectif d'éloignement, pour lequel les pouvoirs de l'administration en termes de restriction de la mobilité ou d'expulsion des étrangers ont été accrus ; enfin, un objectif de « répression », avec notamment la possibilité pour les bourgmestres de fermer préventivement les établissements pour lesquels existent des indices sérieux qu'ils abritent des activités terroristes. Les questions d'évaluation proposées ont trait (1) à la sélection des groupes de population ciblés, (2) à l'accessibilité aux moyens de recours, (3) à la formation des agents administratifs et (4) à la mise en application effective de ces mesures.

---

14 Ce chapitre a été réalisé par Guillaume Bosmans, Leo Businelli, Tristan Fripiat, Nicolas Gendarme, Clément Kabuya, Samy Mechri, Samuel Struyf, Eloise Tanghe, étudiant.e.s au sein de la faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication de l'UCL, sous la direction du professeur David Aubin.

## INTRODUCTION

Alors que les analyses juridiques se fondent généralement sur des critères légaux et éthiques, l'objectif de ce chapitre est d'analyser les politiques publiques en matière de terrorisme avec des outils issus de la science politique. Pour ce faire, un « mapping » a tout d'abord été réalisé, c'est-à-dire un tour d'horizon du paysage législatif actuel qui met en avant les acteurs, moyens et objectifs des politiques publiques. *In fine*, ce mapping doit permettre d'aboutir à une ébauche de processus évaluatif et aux questions qui en découlent. En effet, depuis des années, une des revendications principales du Comité T est de lancer un processus d'évaluation rigoureux de la législation en matière de lutte contre le terrorisme afin de s'assurer de la légitimité et de la légalité des actions de l'État belge. Pour le moment, cette demande n'a pas été rencontrée, mais nous défendons l'idée qu'une évaluation est nécessaire pour faire le bilan de plusieurs années de mise en œuvre de ces politiques, mais également pour préparer l'avenir. En effet, il est essentiel de questionner la pertinence et l'efficacité de ces mesures au regard des futures menaces que la Belgique pourrait encore rencontrer.

Concrètement, ce rapport est découpé en deux parties : d'un côté, le champ pénal et, de l'autre, le champ administratif. En effet, depuis plusieurs années maintenant, une des tendances les plus importantes dans la législation antiterroriste est un glissement du champ pénal vers le champ administratif. Concrètement, cela signifie que le pouvoir exécutif et les organes administratifs qui en dépendent se voient attribuer de plus en plus de possibilités de prise de décision, de liberté d'interprétation, d'accès aux informations etc. En théorie, ce glissement s'opère pour répondre aux besoins grandissants en termes de sécurité publique de l'État et de sa police après les vagues d'attentats terroristes islamistes de ces dernières années. Le législateur se justifie en invoquant des besoins d'efficacité, de rapidité et de flexibilité face à une menace accrue. L'objectif est donc d'outrepasser le système judiciaire, perçu comme étant trop lent et contraignant, afin d'avoir une capacité de réponse immédiate et, surtout, préventive. Pour ce faire, il s'appuie sur les notions de police administrative et « d'ordre public » qui sont beaucoup plus malléables et moins encadrées juridiquement.

*« Désormais, les pouvoirs publics tentent d'anticiper le passage à l'acte terroriste en s'attaquant aux causes de celui-ci. (...) Cette démarche s'accompagne, selon les termes du Procureur général Christian DE VALKENNEER, d'un 'glissement du judiciaire vers l'administratif'. En effet, la faible capacité anticipative du droit pénal 'compte tenu des principes d'univocité et d'objectivité des incriminations qui le gouvernent', implique de rechercher d'autres moyens afin de remplir cet objectif. La police administrative, en revanche, est à même de répondre à ces aspirations conformément à sa finalité nécessairement préventive »<sup>15</sup>.*

---

15 F. XAVIER, « La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », *C.D.P.K.*, 2018, n° 1, p. 25.

Cependant, ce glissement vers le pouvoir exécutif n'a pas empêché la création et le développement de cellules terroristes sur le territoire belge, ce qui peut questionner son efficacité et sa pertinence. De surcroît, ce sont bien ces mesures qui sont les plus problématiques sur le plan de la protection des libertés individuelles et de l'Etat de droit, ce qui nécessite qu'on s'y attarde. En outre, ce changement de paradigme s'est opéré au détriment du pouvoir judiciaire et des procédures pénales, supposées garantir le bon respect des droits des citoyens<sup>16</sup>. Cela pose donc de nombreuses questions sur la séparation des pouvoirs ou le contrôle démocratique opéré à l'égard du pouvoir exécutif et de ses organes.

Dans un premier temps, tant pour la partie pénale qu'administrative, seront présentées les lois analysées dans le cadre de ce rapport. Évidemment, cette liste ne peut être exhaustive, mais constitue une sélection des mesures représentatives du paysage législatif antiterroriste actuel. Seront ensuite analysés les enjeux entourant ces lois, les acteurs et actrices qu'elles mobilisent, leurs objectifs finaux et les instruments qu'elles invoquent. Dans un second temps, seront proposées une série de questions évaluatives et des pistes de réponses potentielles afin de poser un regard critique sur ce corpus législatif.

## GLOSSAIRE

Tout au long de ce chapitre seront mobilisés des outils et concepts de sciences politiques, toujours dans une optique de complémentarité avec l'analyse juridique du Comité T. Afin de rendre ce rapport plus accessible, une définition des notions qui sont mobilisées est proposée. Principalement, sont présentés les éléments constitutifs du « triangle des acteurs » qui servira à illustrer et synthétiser chacune des politiques publiques étudiées.

- **Policy design** : en français le programme politico administratif, est « l'ensemble des normes légales et réglementaires (lois, arrêtés royaux, etc.) que le Parlement et le Gouvernement considèrent comme nécessaires pour exécuter la politique publique. Il comprend la définition des objectifs et des instruments d'intervention ainsi que la désignation des responsables de la mise en œuvre et de la procédure administrative à suivre»<sup>17</sup>. En d'autres termes, il s'agit de la base juridique qui permet à l'État de mettre en œuvre une politique publique de façon efficace et efficiente.
- **Triangle des acteurs** : cet outil, développé par KNOEPFEL, permet de synthétiser les politiques publiques afin de les rendre compréhensibles par tous<sup>18</sup>. Le triangle permet de mettre en avant les acteurs (bénéficiaires, groupes-cibles, autorités politico-administratives) de la politique mais également ses objectifs et ses hypothèses d'action. Il nous permet de nous demander : Pourquoi mène-t-on cette action ? Comment les autorités vont-elles résoudre le problème public ? Qui sera impacté par les outils mis en œuvre ?

16 COMITÉ T, *Rapport 2021 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2021.

17 F. VARONE et C. MAGDALIJNS, « L'évaluation des politiques publiques en Belgique : théorie, pratiques et défis », *Pyramides*, 2000, vol. 1.

18 K. LARRUE, P. KNOEPFEL, et F. VARONE, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2<sup>ème</sup> éd., Zürich, Rüegger, 2006.

- **Groupe cible** : ce sont les personnes, physiques ou morales, dont le comportement crée volontairement ou non, directement ou non, le problème public que la politique publique vise à réguler, voire (dans notre cas) éradiquer. Par conséquent, la politique publique doit essayer de changer leur comportement, par exemple en leur imposant des obligations ou en leur conférant des droits.
- **Bénéficiaires finaux** : ce sont les personnes, physiques ou morales, qui subissent les conséquences du problème public. La mise en œuvre de la politique publique doit améliorer leur condition.
- **Autorités politico-administratives** : il s'agit de l'ensemble des acteurs et actrices qui formulent puis mettent en œuvre la politique publique.
- **Agents administratifs** : dans le cadre de ce rapport, la notion d'agent administratif regroupera l'ensemble des acteurs et actrices du pouvoir exécutif et de l'administration qui en dépend. Nous parlons donc de tout organisme public dépendant de près ou de loin de l'exécutif et ce, peu importe le niveau de pouvoir (fédéral, régional, local, communautaire) : ministère, service de police, commune, agence fédérale, etc.
- **Instruments** : c'est l'ensemble des modalités d'intervention, des mesures concrètes mises en œuvre par les acteurs politico-administratifs. Il peut s'agir d'une fourniture de biens et services directs tout comme de mesures incitatives, prescriptives ou encore persuasives.

## PARTIE 1 : MESURES PÉNALES

La problématique du terrorisme existe depuis bien longtemps, même s'il n'a pas toujours été l'œuvre des mêmes groupes d'individus. Si la loi a souvent cherché à réprimer le terrorisme, il n'a pas toujours été question d'une législation spécifique à celui-ci. C'est à la suite des attentats du 11 septembre 2001 qu'un processus s'est en effet enclenché et a conduit à la création de législations antiterroristes toujours plus complètes. Si la répression d'actes terroristes est légitime, une série de questions tant éthiques que politiques et légales ont néanmoins été soulevées, notamment au regard des droits et libertés fondamentaux.

Dans cette perspective, cette partie de l'analyse s'intéresse aux mesures pénales élaborées dans le cadre de ce processus de création d'une législation fédérale spécifique par rapport aux actes terroristes. Après avoir procédé à un mapping, c'est-à-dire au développement d'une vue d'ensemble de la législation et à l'analyse de lois importantes dans ce domaine, plusieurs questions d'évaluation ont été établies pour interroger la pertinence, la cohérence et l'effectivité de ces mesures antiterroristes. Ces trois critères (pertinence, cohérence et effectivité) ont permis de catégoriser et d'affiner ces questions pour en retenir finalement cinq. L'objectif de ce document n'est toutefois pas de répondre à ces dernières mais plutôt de les présenter rapidement, d'explorer leur contexte et d'étudier la faisabilité d'une réponse pour chacune d'entre elles.

## 1. 1 MAPPING DES LOIS PÉNALES EN MATIÈRE DE TERRORISME

### Les lois retenues

Afin de donner un aperçu des lois les plus importantes dans le processus législatif qui occupe la Belgique dans son combat contre le terrorisme depuis 2003, une formule d'analyse appelée « triangle des acteurs » a été utilisée.

A ce triangle est associé la définition des instruments qui permettent d'appliquer de manière active la mesure, l'objectif de celle-ci ainsi que les hypothèses d'intervention et de causalité. Ces deux hypothèses permettent d'en comprendre de manière plus précise l'objectif. Les lois retenues sont les suivantes :

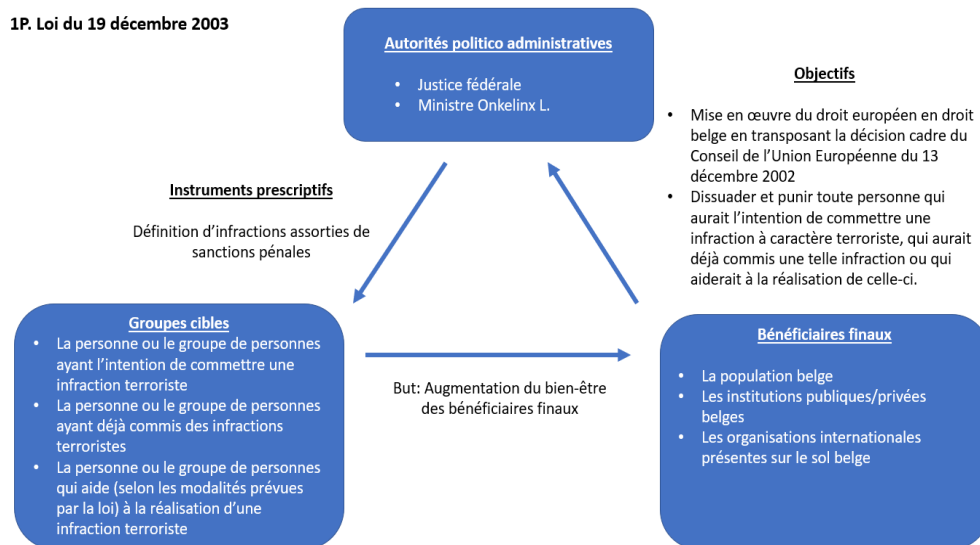
- Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes<sup>19</sup>.
- Loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre 1<sup>er</sup>ter du Code pénal<sup>20</sup>.
- Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme<sup>21</sup>.
- Loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme<sup>22</sup>.
- Loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme<sup>23</sup>.
- 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<sup>24</sup>.
- Loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social<sup>25</sup>.

---

19 M.B., 29-12-2003.  
20 M.B., 04-03-2013.  
21 M.B., 05-08-2015.  
22 M.B., 11-08-2016.  
23 M.B., 22-12-2016.  
24 M.B., 17-01-2017.  
25 M.B., 24-05-2019.

- **Loi du 19 décembre 2003**

1P. Loi du 19 décembre 2003



**Hypothèse d'intervention** : Si on punit de manière plus lourde les infractions terroristes, la ou les personnes qui souhaitent commettre ou qui ont déjà commis une telle infraction en seront dissuadées ou ne récidiveront pas.

**Hypothèse causale** : Si la ou les personnes qui souhaitent commettre ou ont déjà commis une infraction terroriste ne le font plus, alors le sentiment de sécurité et de bien-être augmentera pour la population belge.

En préambule de la description du *policy design* de cette première loi, il est important de signaler qu'avant la création de celle-ci, la législation belge ne reconnaissait pas de manière spécifique « l'infraction nommée terrorisme ». Cependant, ce n'est pas pour cela qu'elle restait impunie, les qualifications utilisées étant alors celles prévues en matière de répression des actes criminels de droit commun<sup>26</sup>. Ce n'est qu'à partir de cette législation (transposant la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 décembre 2002<sup>27</sup>) que la Belgique se dote d'une politique précise en matière de répression pénale du terrorisme. Bien que d'autres États européens s'étaient déjà dotés d'une législation pénale spécifique en matière de terrorisme, les attentats du 11 septembre 2001 ont eu pour effet d'accélérer le mouvement législatif dans énormément de pays, dont la Belgique<sup>28</sup>.

26 T. COOSEMANS, « Les dispositifs de sécurité avant et après le 11 septembre 2001 », *C.H. CRISP*, 2002, n° 1762-1763.

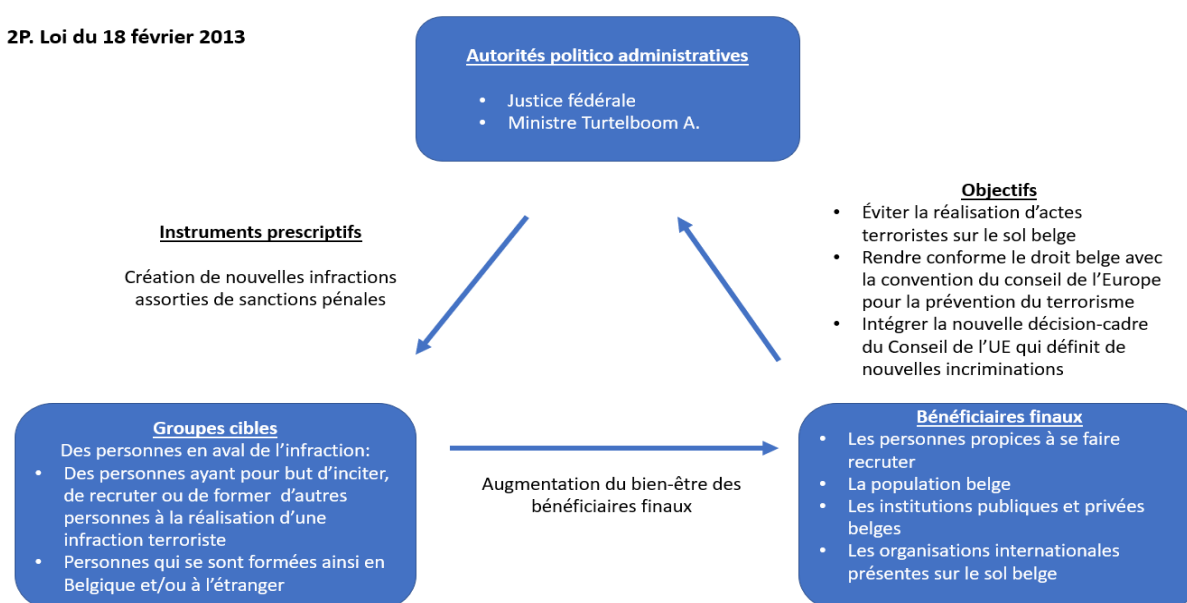
27 Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *J.O.C.E.*, 18 juillet 2002.

28 J.-C. PAYE, « Belgique : une 'lutte antiterroriste' ordinaire », *Pyramides*, 2008, n° 16, vol. 1.

Dans ce premier triangle des acteurs, on constate en théorie très peu de changements dans la politique de répression de ce type d'actes au niveau belge. A cette différence près qu'une nouvelle infraction a été créée et que des instruments régulateurs et prescriptifs précis ont été ajoutés et dotés d'une force qui sort de l'ordinaire (on est face à une peine plus lourde pour les infractions si ces dernières sont reconnues comme ayant un caractère terroriste). Le législateur belge (en transposant le droit européen) a voulu créer une sorte de régime d'exception pour ce type d'infractions<sup>29</sup>.

- **Loi du 18 février 2013**

**2P. Loi du 18 février 2013**



**Hypothèse d'intervention** : S'il y a l'instauration de peines de prison et d'amendes (réclusion de cinq à dix ans et amende de cent euros à cinq mille euros), les personnes qui incitent, forment ou recrutent en vue de l'infraction terroriste seront dissuadées d'aller vers les personnes pouvant se faire influencer dans ce sens.

**Hypothèse causale** : Si les personnes qui incitent, forment ou recrutent en vue de l'infraction terroriste sont moins tentées d'aller vers les personnes pouvant se faire influencer, les personnes influençables ne seront pas incitées à réaliser des infractions terroristes.

La loi du 18 février 2013 est votée pour répondre aux évolutions de la menace terroriste. Cette loi a pour objectif de transposer la nouvelle décision-cadre du conseil de l'Union européenne qui définit de nouvelles infractions terroristes en 2008, elle-même consécutive aux attentats de Madrid de 2004 et de Londres de 2005.

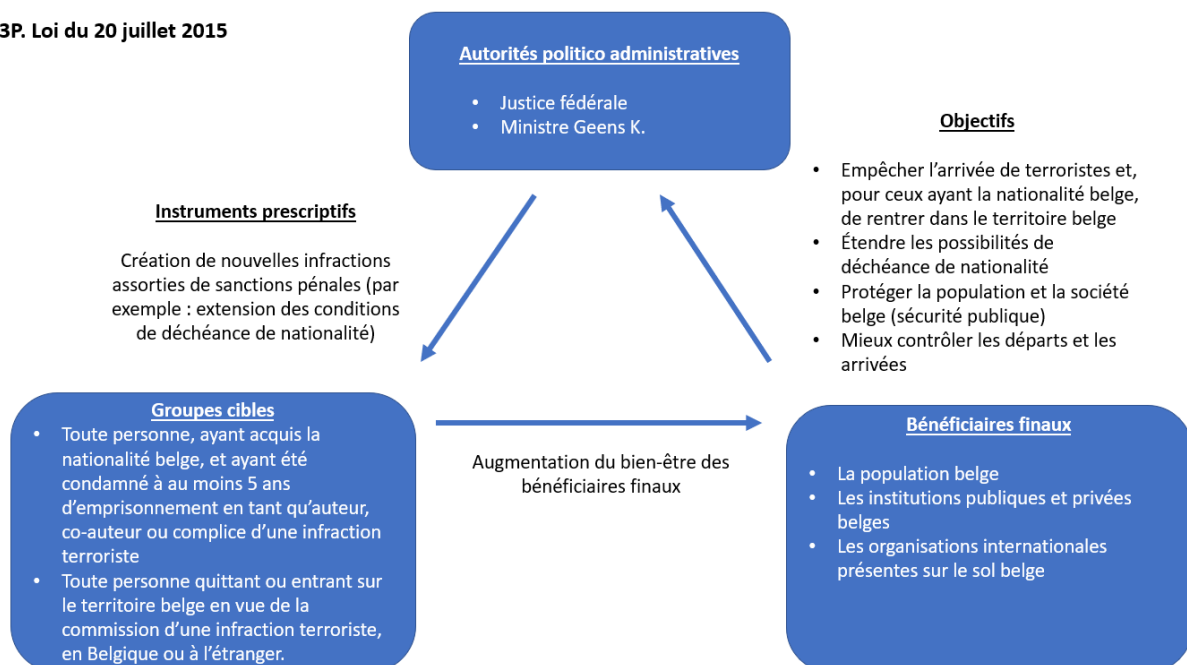
29 C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la lutte antiterroriste en Belgique », *C.H. CRISP*, 2020, n° 2463-2464.

Dans cette perspective, la loi intègre trois nouvelles incriminations dans le code pénal belge : la provocation publique à commettre une infraction terroriste (art. 140bis), le recrutement pour le terrorisme (art. 140ter) et l'entraînement dans un objectif terroriste (art. 140quater). De plus, la loi condamne à la fois les personnes formées en Belgique et à l'étranger.

La portée de la législation montre la volonté du législateur de s'adapter au caractère international du terrorisme ainsi que d'étendre la chaîne de responsabilité de l'acte terroriste. Par ailleurs, elle rend conforme le droit belge avec la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme<sup>30</sup>.

## • Loi du 20 juillet 2015

### 3P. Loi du 20 juillet 2015



**Hypothèse d'intervention** : Si la justice belge étend les conditions de déchéance de nationalité et crée une nouvelle infraction concernant les voyages à visée terroriste, alors la population belge sera davantage en sécurité vis-à-vis du risque d'attentats terroristes.

**Hypothèse causale** : Si les personnes susceptibles d'exercer des actes terroristes sont déchues de leur nationalité, et qu'elles sont davantage incriminées par la loi, alors elles ne pourront pas circuler aussi facilement et exercer de potentiels actes terroristes.

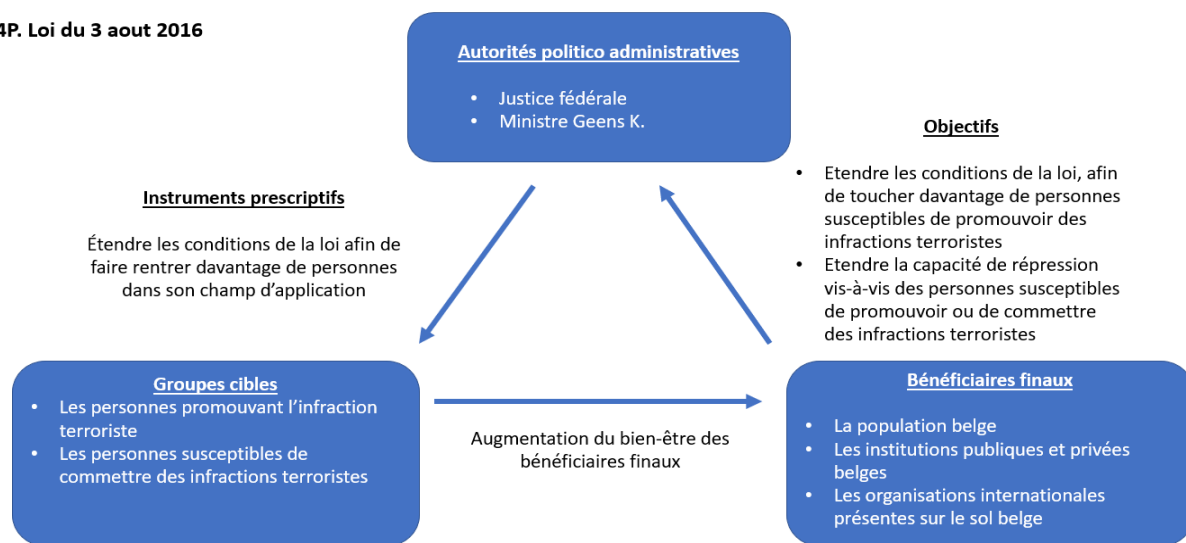
<sup>30</sup> Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme adoptée à Varsovie le 16 mai 2005, approuvée par la loi du 11 août 2017, *M.B.*, 21 avril 2022, p. 37379.

La loi du 20 juillet 2015 apparaît dans un contexte de recrudescence des attentats terroristes exercés contre les pays européens. Le gouvernement belge souhaite prendre des mesures concrètes et ambitieuses dans la lutte contre le terrorisme. Pour ce faire, le gouvernement étend les possibilités de déchéance de nationalité au travers de la loi du 20 juillet 2015. Concrètement, toute personne ayant acquis la nationalité belge, et ayant été condamnée à une peine d'au moins 5 ans d'emprisonnement pour infraction terroriste ou complicité de terrorisme, peut être déchue de sa nationalité belge. Auparavant, cela concernait uniquement les personnes ayant commis une infraction terroriste dans un délai de 10 ans après l'acquisition de la nationalité belge. Ainsi, en étendant les conditions de déchéance de nationalité, les personnes ayant déjà été condamnées pour une infraction terroriste dans le passé sont davantage réprimés. Cette loi a comme objectif de mieux protéger la population belge.

En outre, le gouvernement crée une nouvelle infraction, introduite à l'article 140sexies du Code pénal, qui incrimine le voyage à visée terroriste, c'est-à-dire tout départ ou toute sortie du pays en vue de la commission d'un attentat terroriste. Cela a comme objectif de surveiller davantage les départs et les arrivées à finalité terroriste et d'ainsi mieux protéger la population belge.

- **Loi du 3 août 2016**

**4P. Loi du 3 août 2016**



**Hypothèse d'intervention** : Si on étend les conditions de la loi, en réprimant davantage la diffusion des messages à visée terroriste, alors on diminue les risques que des personnes exercent des potentiels actes terroristes et on accroît la sécurité de la population belge.

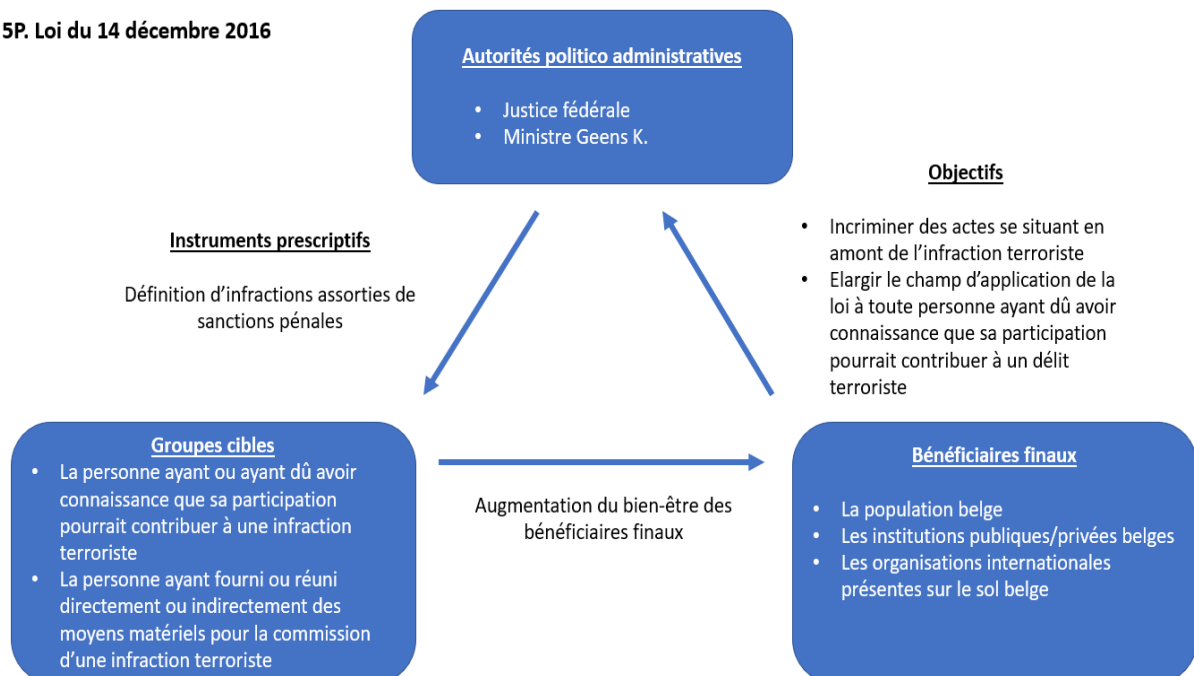
**Hypothèse causale** : Si les personnes susceptibles de promouvoir ou d'exercer des actes terroristes sont davantage réprimées, elles ne pourront pas exercer de potentiels actes terroristes aussi facilement et cela renforcera la sécurité au sein de la population belge.

La loi du 3 août 2016 s'inscrit dans le même contexte d'augmentation du nombre d'attentats terroristes perpétrés en Europe. La Belgique a été victime de deux attentats terroristes le 22 mars 2016. Le gouvernement belge décide, par conséquent, de revoir l'article 140bis du Code pénal et d'y apporter des modifications importantes. Il étend encore les conditions de la loi.

Ainsi, désormais, une condition est retirée de l'incrimination de la diffusion des messages ayant pour but d'inciter directement ou indirectement à une infraction terroriste : la condition selon laquelle la diffusion « crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises. » Il y a, d'ailleurs, une extension générale des conditions de la loi du 18 février 2013. Enfin, la détention préventive est aussi étendue au travers de cette loi et la nécessité de motifs pour justifier un mandat d'arrêt est supprimée dans les cas où l'infraction est punie de plus de 5 ans d'emprisonnement. Cette loi du 3 août 2016 a comme objectif d'étendre le champ d'application de différentes autres lois, afin de mieux réprimer les personnes susceptibles de perpétrer une infraction terroriste et, par conséquent, de mieux protéger la population belge.

- **Loi du 14 décembre 2016**

**5P. Loi du 14 décembre 2016**



Hypothèse d'intervention : Si le champ d'application des lois pénales est étendu de telle sorte que les personnes ayant dû avoir connaissance du fait que leur participation pouvait contribuer à une infraction terroriste deviennent condamnables, ces personnes feront plus attention à leur possible contribution à cette infraction et seront moins tentées d'y prendre part.

Hypothèse causale : Si les personnes font plus attention à leur possible contribution à une infraction terroriste et sont moins tentées d'y prendre part, alors il sera plus difficile pour les personnes souhaitant commettre cette infraction de la perpétrer et il y aura moins d'attentats.

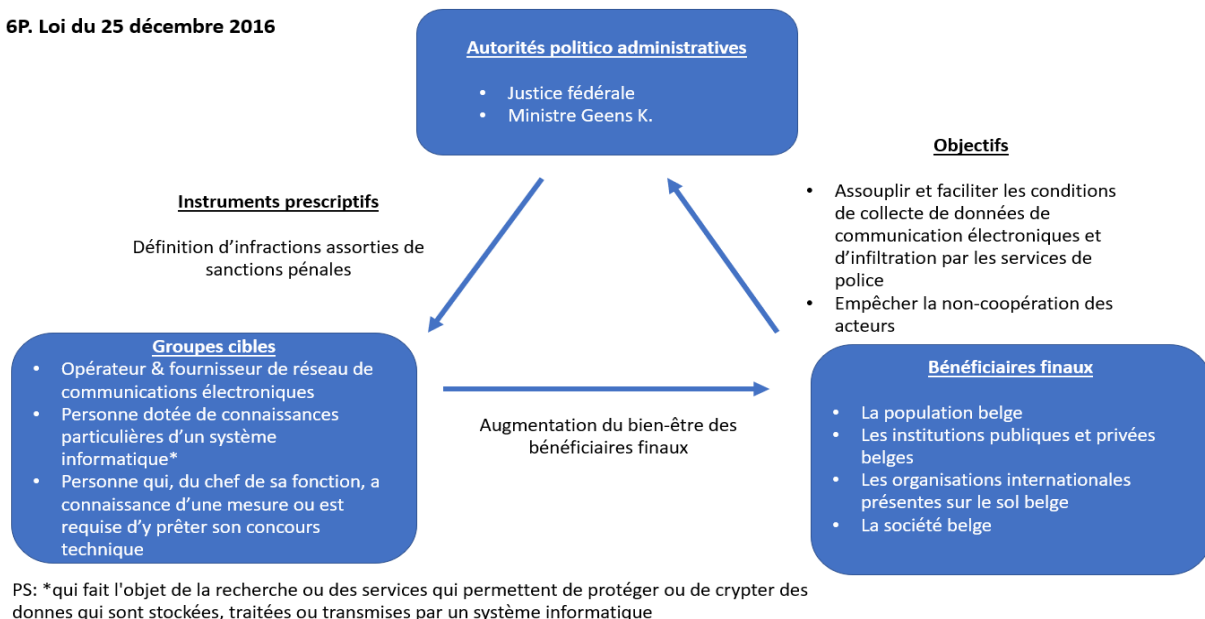
La loi du 14 décembre 2016, publiée le 22 décembre 2016, vise principalement à étendre le champ d'application d'incriminations déjà établies dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Publiée quelques mois seulement après les attentats à l'aéroport de Bruxelles et dans la station de métro Maelbeek, cette loi apparaît dans un contexte tendu avec un niveau d'alerte antiterroriste élevé. Elle fait suite à la loi du 3 août 2016 qui avait déjà pour but d'étendre le spectre des infractions terroristes et démontre une cohérence des nouvelles lois entre elles.

L'objectif est de rendre pénalement condamnable toute personne impliquée de près ou de loin dans la commission d'un acte terroriste en remplaçant dans l'article 140 du Code pénal les mots « en ayant eu connaissance » (prévus par la loi du 19 décembre 2003) par « en ayant eu ou en ayant dû avoir connaissance. » Le mot « contribue » est aussi remplacé par « pourrait contribuer ». Ce passage de l'article au conditionnel élargit le champ d'application de la loi. Un nouvel article est aussi créé afin d'ajouter une nouvelle infraction établissant des peines (moins élevées) pour toute personne qui prépare la commission d'une infraction terroriste (l'article énonce ce que signifie « préparer ») et incriminant des actes se situant en amont de la tentative, tels que la collecte de renseignements, l'acquisition d'objets susceptibles de présenter un danger pour autrui, etc. (art. 140septies C. pén.).

Ces modifications témoignent de la volonté des autorités belges de rendre condamnable l'ensemble des parties prenantes d'un acte terroriste, étant donné que la perpétration de l'infraction terroriste n'est pas requise, même pas au stade de la tentative. Cependant, les comportements énumérés dans l'article restent anodins en soi et posent donc des problèmes en matière de preuve de l'élément moral.

- **Loi du 25 décembre 2016**

**6P. Loi du 25 décembre 2016**



**Hypothèse d'intervention** : Si les acteurs se voient sanctionnés en cas de non-coopération à la suite d'une demande de réquisition alors ceux-ci auront tendance à coopérer. De plus, si les acteurs sont sanctionnés en cas de violation d'un secret, alors ceux-ci ne se permettront pas de divulguer un secret.

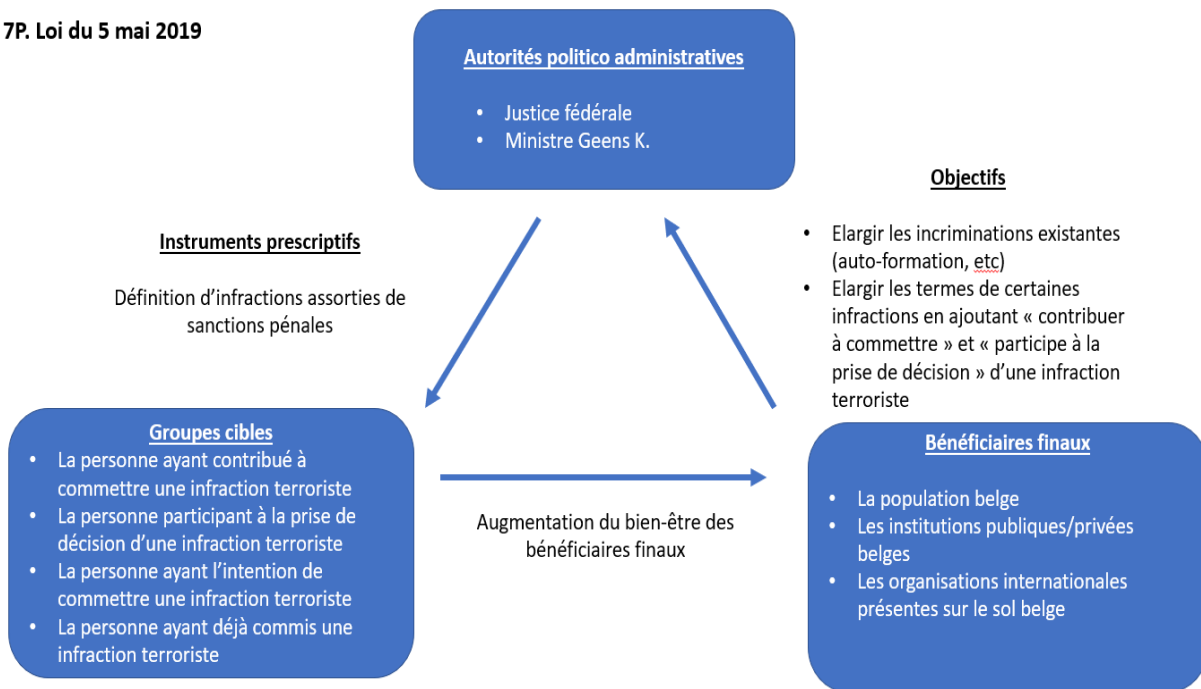
**Hypothèse causale** : Si les groupes cibles se voient obligés de fournir leur capacité technique alors la justice fédérale sera en capacité de trouver les auteurs des crimes et délits passés et d'empêcher les crimes et délits futurs.

La loi du 25 décembre 2016 apparaît dans un contexte particulier dans l'histoire de la lutte contre le terrorisme en Belgique, à la suite des attentats de 2015 en France, dans lesquels il y a eu l'implication d'une cellule terroriste belge, ainsi que des attentats de Bruxelles de mars 2016. La loi a pour but d'améliorer les méthodes particulières de recherche et certaines mesures d'enquête concernant les communications électroniques et les télécommunications (assouplissement des conditions de collecte de données de communications électroniques et d'infiltration par les services de police). Son second objectif est de créer une banque de données d'empreintes vocales. Cette évolution s'est dessinée en vue d'améliorer les capacités d'enquête afin d'arrêter les personnes avant la réalisation de leur acte terroriste et ainsi permettre de prévenir des attaques contre la société belge.

Il faut noter que la partie pénale de la loi ne sanctionne pas les personnes qui commettent des infractions terroristes. Les sanctions concernent en général les personnes morales et physiques qui ne coopèrent pas avec les autorités en fournissant les données demandées par celles-ci.

- **Loi du 5 mai 2019**

**7P. Loi du 5 mai 2019**



**Hypothèse d'intervention** : Si le champ d'application des lois pénales est étendu de telle sorte que les personnes ayant dû avoir connaissance du fait que leur participation pouvait contribuer à une infraction terroriste deviennent condamnables, ces personnes feront plus attention à leur possible contribution à cette infraction et seront moins tentées d'y prendre part.

**Hypothèse causale** : Si les personnes font plus attention à leur possible contribution à une infraction terroriste et sont moins tentées d'y prendre part, alors il sera plus difficile pour les personnes souhaitant commettre cette infraction de la perpétrer et il y aura moins d'attentats.

Cette loi du 5 mai 2019, initiée par les autorités politico-administratives belges, intervient dans un contexte terroriste plus calme en Belgique, malgré la fusillade du 29 mai 2018 à Liège, inspirée par l'État islamique. Cette loi vise à actualiser, modifier et ajouter des dispositions dans plusieurs matières. Pour les infractions terroristes, la loi introduit de nouvelles incriminations (nouvelle forme de participation à un groupe terroriste, auto-formation). Elle élimine également le doublon concernant les mots « directement ou indirectement » dans l'article 140bis résultant de la loi du 3 août 2016. Elle se situe dans la continuité des lois précédentes, notamment au travers de l'ajout des mots « contribuer à commettre » dans de nombreuses incriminations, afin d'élargir le champ d'application de ces dernières.

## 1.2 QUESTIONS ÉVALUATIVES

- **Pertinence**

(1) La création d'une législation antiterroriste a-t-elle permis de combler des lacunes du droit pénal belge ?

Avant d'explorer cette question, il convient d'abord de définir ce qu'est la pertinence. Selon l'OCDE, elle est la mesure dans laquelle les objectifs et la conception de l'intervention correspondent aux besoins, aux politiques et aux priorités des bénéficiaires, du pays, de la communauté internationale et des partenaires/institutions et continuent d'y correspondre même si le contexte évolue. De manière rétrospective, la pertinence analyse si les objectifs de l'action ou sa conception sont toujours appropriés malgré l'évolution du contexte.

Si la définition exacte du terrorisme est difficile et sujette à débats, il est clair que l'accusation de terrorisme implique une circonstance aggravante pour de nombreuses infractions. En Belgique, la création d'une législation spécifique antiterroriste en 2003, ainsi que la vague législative de 2015-2016, sont qualifiées de tournants dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les infractions terroristes n'étaient, avant 2003, pas inscrites dans le code pénal et les actes visés n'étaient punis que par le droit commun. Des événements comme les attentats des CCC, par exemple, ou encore les Tueries du Brabant, n'ont donc pas été poursuivis ou jugés sur la base d'un droit spécifique.

La création d'une loi spécifique en 2003 vient compléter le droit pénal belge en définissant notamment l'infraction terroriste. Cet ajout lance la Belgique, qui s'est dotée tardivement d'une législation antiterroriste en comparaison à d'autres pays européens, dans un processus de création et de complétion de cette législation qui n'a cessé depuis. À cette date, la nouvelle législation a pour but de répondre à la première décision-cadre du Conseil de l'Union Européenne, afin de lutter contre le terrorisme en temps de paix (donc hors situations de conflit armé). Cette volonté de faire entrer la notion de terrorisme dans la loi implique trois opérations : (1) l'ajout de la notion de terrorisme - ayant pour effet de durcir les peines - sur des infractions existantes, (2) la création de nouvelles infractions relatives aux groupes terroristes et (3) la création d'une infraction d'aide à la commission d'une infraction terroriste. Les lois de 2013, 2015, 2016 et 2019 introduisent de nouveaux délits ou crimes tels que la provocation publique, le recrutement et la formation au terrorisme, ou encore la préparation d'une infraction terroriste. Pour résumer, depuis 2003 de nouvelles incriminations ont été introduites, englobant des actes de plus en plus éloignés d'un attentat terroriste et rendant, entre autres, condamnable le parcours des auteurs de cet attentat.

Dès lors, la question ci-dessus se rapporte à l'observation des lois antiterroristes créées depuis 2003. Il faudrait, pour lui répondre :

- Observer, au travers de la situation et des objectifs actuels de la Belgique en matière d'antiterrorisme, si les lois et mesures sont encore adaptées à ceux-ci.
- Observer si ces différentes lois ont vraiment corrigé des lacunes par rapport aux anciennes infractions de droit commun et ont contribué à renforcer la lutte contre le terrorisme.
- Analyser si ces lois sont mobilisées par les juridictions et si les comportements auparavant non condamnables le sont maintenant.

Afin de répondre à cette question, rechercher l'historique des condamnations pour cause d'infraction terroriste serait un point de départ. Cela permettra de comprendre quelles lois sont appliquées et si des parties prenantes directes ou indirectes à un attentat terroriste, qui n'étaient pas condamnables auparavant, le sont maintenant. Interviewer des parlementaires et tout autre concepteur de ces mesures pour récolter leurs réactions sur ces dernières contribuera également à appréhender en profondeur les tenants et aboutissants de la création de la législation spécifique. Finalement, il convient d'inspecter la politique actuelle belge contre le terrorisme et de s'interroger sur les raisons de la diminution du nombre d'attentats terroristes en Belgique depuis 2016.

- **Cohérence**

Il convient, dans un premier temps, de définir ce qu'est la cohérence (interne et externe). La cohérence est définie par l'OCDE comme la « mesure dans laquelle l'intervention est compatible avec les autres interventions menées au sein d'un pays, d'un secteur ou d'une institution. Le critère cherche à examiner comment d'autres interventions (en particulier des politiques) appuient ou affaiblissent l'intervention évaluée, et inversement »<sup>31</sup>.

L'OCDE définit la cohérence interne comme celle qui « concerne les synergies et les interdépendances entre les interventions menées par la même institution/administration, ainsi que la cohérence entre l'intervention et les normes et critères internationaux pertinents auxquels l'institution/administration adhère »<sup>32</sup>.

Quant à la cohérence externe, elle « concerne la cohérence entre l'intervention considérée et celles menées par d'autres acteurs dans le même contexte. Elle englobe la complémentarité, l'harmonisation et la coordination avec les autres acteurs, et vérifie que l'intervention apporte une valeur ajoutée tout en évitant le chevauchement d'activités »<sup>33</sup>.

---

31 OCDE, *Meilleurs critères pour des meilleures évaluations. Définitions adaptées et principes d'utilisation*, 2019, p. 9.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*

## Cohérence interne

(2) Est-ce que les incriminations terroristes visent un groupe particulier de la population belge ?

La question qui se pose ici est celle de la cohérence de la lutte antiterroriste avec les instruments de lutte contre les discriminations qui s'imposent à l'Etat belge, qu'ils soient d'origine constitutionnelle (art. 10 et 11 de la Constitution), européenne (art. 14 CEDH, art. 21 CDFUE) ou internationale (art. 2, § 1, art. 4, §1 et art. 26 PIDCP). Cette question évaluative pose l'interrogation sur la cohérence ou l'absence de cohérence interne qu'entretiennent les incriminations terroristes belges vis-à-vis de leurs groupes-cibles.

Les politiques pénales adoptées à partir de 2015 ont été souvent sujettes à controverse pour ce qui est de leur nature à viser un groupe particulier de la population. En effet, des critiques importantes ont par exemple été apportées par le Comité T à l'encontre de la loi du 20 juillet 2015<sup>34</sup>. Celui-ci a critiqué le fait de cibler principalement un profil socioculturel, celui des jeunes musulmans, et de leur faire porter la charge de la preuve dans la justification du caractère terroriste ou non de leur voyage, par exemple. L'extension *ratione personae* des conditions de déchéance de nationalité disposée par cette même loi de 2015 a aussi été ciblée par le Comité T l'accusant de créer plusieurs catégories de Belges – l'une pouvant être déchue de sa nationalité, l'autre ne pouvant l'être – et de différencier ainsi clairement les Belges « de souche » et les Belges « issus de l'immigration ».

L'un des objectifs des différentes lois adoptées à partir de 2015, dans le contexte de recrudescence des infractions terroristes commises contre des pays européens, est celui de mieux protéger la population belge en réprimant davantage les personnes susceptibles de perpétrer un attentat terroriste. La recherche de cet objectif a-t-elle été accomplie en entravant les droits fondamentaux d'une catégorie spécifique de la population belge, celle des jeunes musulmans ? Le champ d'application *ratione personae* de ces nouvelles lois pénales a-t-il ciblé volontairement ou involontairement un groupe spécifique ? Telles sont les nombreuses interrogations qui structurent cette question évaluative<sup>35</sup>.

Pour y répondre, il faudrait :

- Analyser l'ensemble des lois pénales relatives aux infractions terroristes et rendre compte de leur caractère ciblant un groupe spécifique ou non.
- Observer si les droits fondamentaux des personnes ciblées par les lois sont respectés.
- Observer empiriquement si les personnes concernées par ces différentes lois sont issues d'un même profil socioculturel.

34 Voir notamment Comité T, Rapport 2022, pp. 56 et suiv.

35 Sur le sujet, voir N. FADIL, A. SNIJDERS, K. BOUSTANI DAHAN et L. JANSSENS, Entre droits fondamentaux et surveillance - Les effets secondaires de la lutte contre la radicalisation sur les musulmans belges, Rapport de recherche, KULeuven, 2022, <https://soc.kuleuven.be/anthropology/files/FARapport3-web-FR>.

- Observer et analyser l'effet que ces lois ont sur une catégorie de la population belge.

Par conséquent, mettre en place une recherche empirique analysant les profils socioculturels des personnes condamnées par les lois pénales de lutte contre le terrorisme semble adéquat. Cette recherche devrait avoir pour but d'évaluer si les condamnations de ces personnes respectent leurs droits fondamentaux. Elle contribuerait aussi à vérifier qu'un groupe particulier de la population n'est pas visé spécifiquement par ces lois pénales. Enfin, cette recherche doit évaluer l'effet que ces lois ont sur la catégorie de la population belge potentiellement visée par la loi.

Au demeurant, interviewer des parlementaires, des membres du gouvernement, des juristes, peut éclairer sur la voie à prendre pour mieux comprendre les objectifs principaux établis par ces différentes lois et pour y voir plus clair concernant le champ d'application de ces lois pénales en matière de terrorisme.

### *Cohérence externe*

(3) Dans quelle mesure la législation en matière de terrorisme entre-t-elle en adéquation avec des normes d'un niveau supérieur ?

Alors que le cadre de la législation antiterroriste s'inscrit souvent dans un discours politique lié à la nécessité de protection de la population (en application du droit à la vie et à la sûreté de sa personne), il est important de s'interroger sur la validité de cette législation au regard des normes qui lui sont supérieures. L'interrogation sur la cohérence externe provient du fait que, malgré le caractère exceptionnel de la législation antiterroriste, celle-ci reste ancrée dans un réseau plus vaste de normes et d'acteurs/actrices.

Il faut donc se demander dans quelle mesure la loi belge en matière de terrorisme est en *conformité* avec les normes qui lui sont supérieures, telles que la Constitution et les normes internationales que la Belgique s'est engagée à respecter (qui comprennent, notamment, certains droits et libertés fondamentaux des citoyens). Les craintes quant à leur non-respect résultent souvent de l'empressement du législateur à établir un cadre juridique par rapport à la lutte contre les terrorismes<sup>36</sup>. Or, le *respect de la hiérarchie des normes* est indispensable ; en effet, son manquement mettrait en danger les droits et libertés fondamentaux des citoyens les plus élémentaires tels que le droit à un procès équitable, la liberté d'expression, le droit d'association, ou encore le droit au respect de la vie privée. La question se pose, par exemple, avec les « méthodes particulières d'enquête » qui s'appliquent dans le cadre de la législation antiterroriste.

Par ailleurs, bien que des contrôles soient déjà présents au niveau de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et des juridictions de l'ordre judiciaire, il est nécessaire d'évaluer si ceux-ci suffisent à s'assurer de l'adéquation des lois et règlements avec les normes de rang supérieur.

<sup>36</sup> C. THOMAS, *op. cit.*, 2020.

Afin de procéder à l'évaluation, il est requis d'observer :

- A quel point les différentes instances de recours ont traité de problème *de respect de la hiérarchie des normes* entre les lois antiterroristes et les normes supérieures.
- Dans quelles circonstances les parlementaires ont pris en compte les normes supérieures lors du vote des lois antiterroristes.
- Dans quels cas le recours par la loi à des procédures exceptionnelles est justifié au regard d'autres lois pénales qui existent déjà.

Dans ce sens, *l'évaluation de la cohérence externe* se basera sur une collecte de données qualitatives. Tout d'abord, il est nécessaire d'analyser l'ensemble de la législation actuelle. Ensuite, il faudra s'entretenir avec des professionnels judiciaires (juges, procureurs, etc.) ainsi qu'avec certains parlementaires qui ont voté les lois majeures en termes de législation antiterroriste. Aussi, reprendre l'ensemble des recours et appels réalisés contre la législation antiterroriste peut fournir un matériel intéressant à analyser. *Cette méthode permettra de voir la pluralité des jugements et des expériences lors du processus d'évaluation de la cohérence externe.*

### **Effectivité**

Enfin, cette évaluation devrait se baser sur un dernier critère : l'effectivité. Il consiste à évaluer si les groupes-cibles de la politique publique (c'est-à-dire la/les personnes dont le législateur souhaite que le comportement change grâce aux divers instruments mis en place) ont effectivement changé de comportement. Dans le cas précis des politiques en matière de terrorisme, il serait donc bon d'évaluer si les personnes susceptibles de commettre un acte terroriste, ou qui en ont déjà commis, ont renoncé ou arrêté d'en commettre ou, alors, qu'elles ont été effectivement punies pénalement pour les actes qu'elles ont commis. On procède donc à la vérification des hypothèses d'intervention présentées lors de la première partie.

L'intérêt d'étudier l'effectivité des politiques publiques pénales fédérales en matière de terrorisme est multiple. En effet, depuis la création en 2003 d'une infraction pénale spécifique pour ce qui concerne les crimes ou délits à caractère terroriste, il peut être objectivement constaté que cela n'a pas arrêté l'activité terroriste en Belgique. De nombreux attentats ont eu lieu ces dernières années à Bruxelles (attentat au musée Juif, à l'aéroport de Bruxelles, dans la station de métro Maelbeek) ainsi qu'à Liège et Charleroi.

A côté de ces événements malheureux, de nombreuses critiques se sont abattues sur l'Etat belge et ses services de sécurité. Que ce soit de la part des spécialistes et des acteurs de terrain ou des hommes et femmes politiques, diverses lacunes ont été remarquées dans l'arsenal législatif, dans les moyens mis en œuvre pour faire respecter les lois ou même dans l'organisation administrative de la Belgique<sup>37</sup>. Ces failles posent question et il est

37 S. BOUSSOIS, « Lutte contre le terrorisme : la Belgique, maillon faible ? », *Politique étrangère*, 2017, vol. 4 ;

donc intéressant de se demander si l'effectivité de la loi pénale fédérale en matière de terrorisme est assurée par les institutions belges. Dès lors, pour cette partie, nous proposons deux questions d'évaluation.

#### (4) Comment a évolué l'activité terroriste en Belgique depuis 1980 ?

L'intérêt de cette question est de pouvoir établir une cartographie de l'activité terroriste à partir des années 1980 (période où les attentats politiques ont eu un gros écho dans la population belge) jusqu'à aujourd'hui et d'établir s'il y a eu des différences entre la période d'application du droit commun en matière terroriste et la période (à partir de 2003) de la législation antiterroriste spécifique. Cette cartographie comprendrait non seulement les infractions commises et le nombre de victimes liées à celles-ci mais aussi des indicateurs repris dans le « programme de référence de lutte contre le terrorisme » de l'OTAN. Parmi les comportements à risque pointés par ce programme, il y a :

- « Changement de comportement, désobéissance ou non-respect de l'éthique professionnelle ;
- Manifestation de haine ou d'intolérance à l'égard d'une société ou d'une culture ;
- Expression d'une adhésion à l'idéologie d'organisations violentes ;
- Recherche de l'isolement et manque de communication ;
- Consultation de sites web assurant la défense ou la promotion de la littérature terroriste ;
- Recherche d'une approbation spirituelle de l'exercice de la violence »<sup>38</sup>.

Pour cela, nous pensons qu'une étude de terrain avec les différents actrices et acteurs impliqués (services de police, services de renseignements, etc.) est nécessaire en vue de s'assurer que cette cartographie soit la plus précise et complète possible.

---

Chambre des Représentants, Commission d'enquête « attentats terroristes 22 mars 2016 », Résumé des travaux et recommandations, 2018, [https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/attentats/Brochure\\_Attentats\\_Terroristes.pdf](https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/attentats/Brochure_Attentats_Terroristes.pdf).

38 OTAN, Programme de référence sur la lutte contre le terrorisme, mai 2020, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/6/pdf/200612-DEEP-CTRC.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/6/pdf/200612-DEEP-CTRC.pdf).

(5) Quels sont les moyens du parquet fédéral pour appliquer les lois antiterroristes en Belgique ?

Dans l'analyse de l'effectivité des lois antiterroristes adoptées depuis vingt ans, une question cardinale est celle de leur mise en application réelle. En effet, si les administrations qui sont censées les mettre en œuvre, au premier rang desquelles le parquet fédéral - n'ont pas pu le faire, alors la question de leur effectivité est nulle et non-avenue : comment pourrait-on analyser si des mesures qui n'ont pas été mise en application - ou seulement de manière insatisfaisante - ont changé le comportement de leurs groupes-cibles ?

Dans l'organisation judiciaire belge, il revient au parquet fédéral (ou Ministère public fédéral) d'initier des enquêtes ou de poursuivre une ou plusieurs personnes qui se seraient rendues coupables d'actes terroristes (art. 144<sup>ter</sup> C. jud.). Ce rôle est donc central dans l'application des lois pénales fédérales en matière de terrorisme, c'est pourquoi il est nécessaire d'évaluer si les moyens (pratiques et financiers) qui leur sont alloués suffisent pour assurer l'effectivité des lois pénales terroristes en vigueur.

Pour évaluer sérieusement la question, il serait nécessaire par exemple :

- D'interroger les acteurs de terrain sur la question.
- De faire un état des lieux de ce qu'il se passe actuellement.
- D'établir une liste de moyens nécessaires en fonction des objectifs fixés.
- D'analyser le nombre de dossiers liés aux affaires terroristes en parallèle du nombre de condamnations.

### INTRODUCTION

Sept textes législatifs différents ont été sélectionnés, chacun représentant un des pans d'action du pouvoir exécutif dans la lutte contre le terrorisme. La notion de « mesure administrative » recouvre toutes les mesures législatives octroyant des prérogatives au pouvoir exécutif et à tous les organes administratifs qui en dépendent. En effet, comme déjà souligné, l'Exécutif s'est vu attribué de plus en plus de pouvoirs au fil des années que ce soit via l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM), les pouvoirs locaux, les ministres fédéraux, etc.

Une typologie en trois temps a été réalisée pour classer ce corpus législatif : surveiller – écarter – réprimer. Ces catégories représentent l'étendue des pouvoirs de l'exécutif qui peut agir à la fois en amont d'un acte terroriste afin de le prévenir mais également en aval, en sanctionnant les auteurs. Le volet « surveillance » questionne principalement le respect du droit à la vie privée des citoyens dans un contexte où l'État belge recueille des masses de données personnelles de façon de plus en plus systématique et fréquente. En ce qui concerne l'écartement des terroristes avérés ou présumés, nous verrons que la stratégie de l'État repose principalement sur l'expulsion du territoire ou le retrait de la nationalité belge, ce qui pose la question non seulement de l'efficacité de ces mesures mais, surtout, des discriminations potentielles qu'elles engendrent. Finalement, empiétant sur les attributs du pouvoir judiciaire, nous verrons que le pouvoir exécutif (plus précisément les pouvoirs locaux) peut désormais sanctionner directement des citoyens suspectés de participer de près ou de loin à des activités terroristes sans passer par un juge.

Notons, également, que toutes ces lois ont été adoptées après le début de la vague d'attentats islamistes perpétrés en Europe à partir de 2015. Il s'agit donc de réactions « à chaud » du législateur qui agit à la fois pour empêcher la survenance de nouveaux attentats et pour envoyer un message fort à la population belge, qui est alors sous le choc des attentats de Bruxelles. Il est primordial d'avoir ce contexte à l'esprit lorsque l'on analyse chacune des mesures législatives puisque celles-ci n'ont pas été modifiées ou réévaluées depuis.

Enfin, Seront exposées les questions d'évaluation pertinentes pour examiner l'ensemble de ces mesures administratives au regard du respect des droits fondamentaux des citoyens. Cela débouchera sur une ébauche de design évaluatif qui permettra de répondre à ces questions dans la mesure du possible, les obstacles étant nombreux.

## **SURVEILLER**

- Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers<sup>39</sup>.
- 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 1<sup>er</sup>bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police<sup>40</sup>.
- Loi du 6 juillet 2017, 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<sup>41</sup>.

## **ÉCARTER**

- Loi du 10 août 2015 portant modification du Code consulaire<sup>42</sup>.
- 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<sup>43</sup>.
- Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme<sup>44</sup>.

## **RÉPRIMER**

- 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<sup>45</sup>.

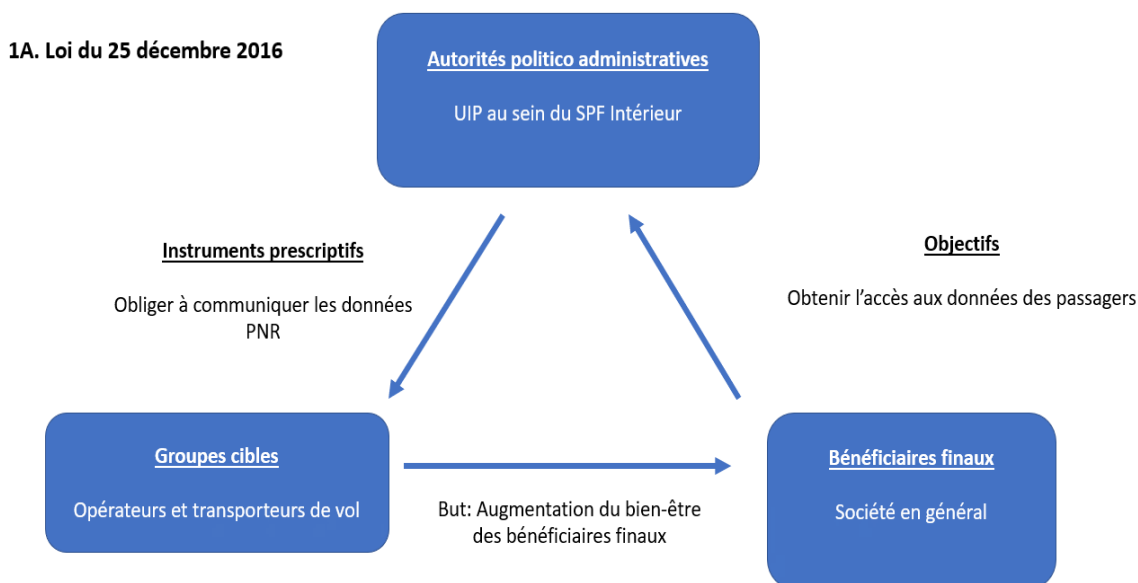
---

39 M.B., 25-01-2017.  
40 M.B., 30-05-2018.  
41 M.B., 24-07-2017.  
42 M.B., 24-08-2015.  
43 M.B., 19-04-2017.  
44 M.B., 05-08-2015.  
45 M.B., 16-06-2017.

## 2.1 MAPPING DES MESURES ADMINISTRATIVES

### Surveiller

- Loi du 25 décembre 2016



Dans le registre des mesures de surveillance, l'attention est portée sur la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers. Notons tout d'abord que cette loi est une transposition de la directive européenne relative au *Passenger Name Record* (PNR)<sup>46</sup>. Le législateur souhaite ici pouvoir obliger les transporteurs et opérateurs de voyages à communiquer les informations de leurs passagers (nom, date du vol, numéro de siège, etc.) et ce, avec pour finalité la poursuite et l'exécution des peines ainsi que la prévention de troubles graves à la sécurité publique.

Cette loi se donne les moyens de sa mise en œuvre en prévoyant la création de l'unité d'information des passagers (UIP) au sein du SPF intérieur. C'est donc cet organe qui se charge de cibler les transporteurs et opérateurs de voyage en récupérant et en traitant les informations des passagers.

<sup>46</sup> Directive (UE) 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.*, 4 mai 2016.

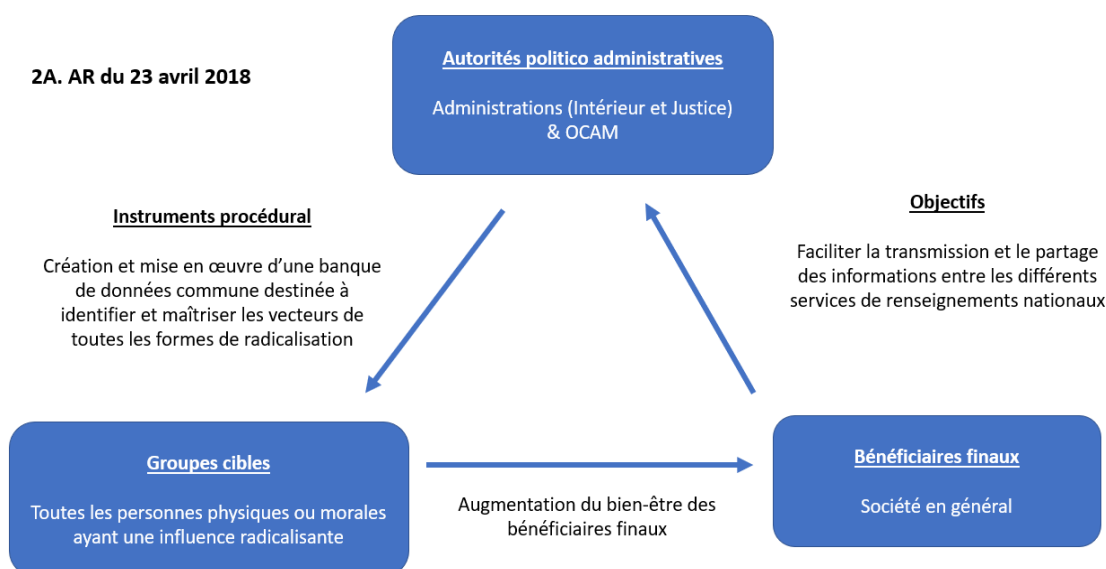
Si cette loi est une transposition de la directive européenne, il est intéressant de noter que la Cour de justice de l'Union européenne a rendu une décision négative à l'égard de la loi belge, considérée comme disproportionnée. En effet dans son arrêt la Cour stipule que :

*« En l'absence d'une menace terroriste réelle et actuelle ou prévisible pour un État membre, le droit de l'Union s'oppose à une législation nationale prévoyant le transfert et le traitement des données PNR des vols intra-UE et des opérations de transport effectuées par d'autres moyens au sein de l'Union européenne »<sup>47</sup>.*

L'Etat belge a été réprimandé pour son interprétation trop extensive des principes de la directive européenne. La transposition belge prévoyait, effectivement, une application trop systémique et pas suffisamment proportionnée.

En somme, la Cour considère que le respect des droits fondamentaux exige que le pouvoir d'ingérence prévu par la directive PNR soit limité à ce qui est strictement nécessaire. Cet arrêt illustre à nouveau tous les enjeux qui entourent les politiques antiterroristes ainsi que les questions qu'elles peuvent soulever.

- **Arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine**



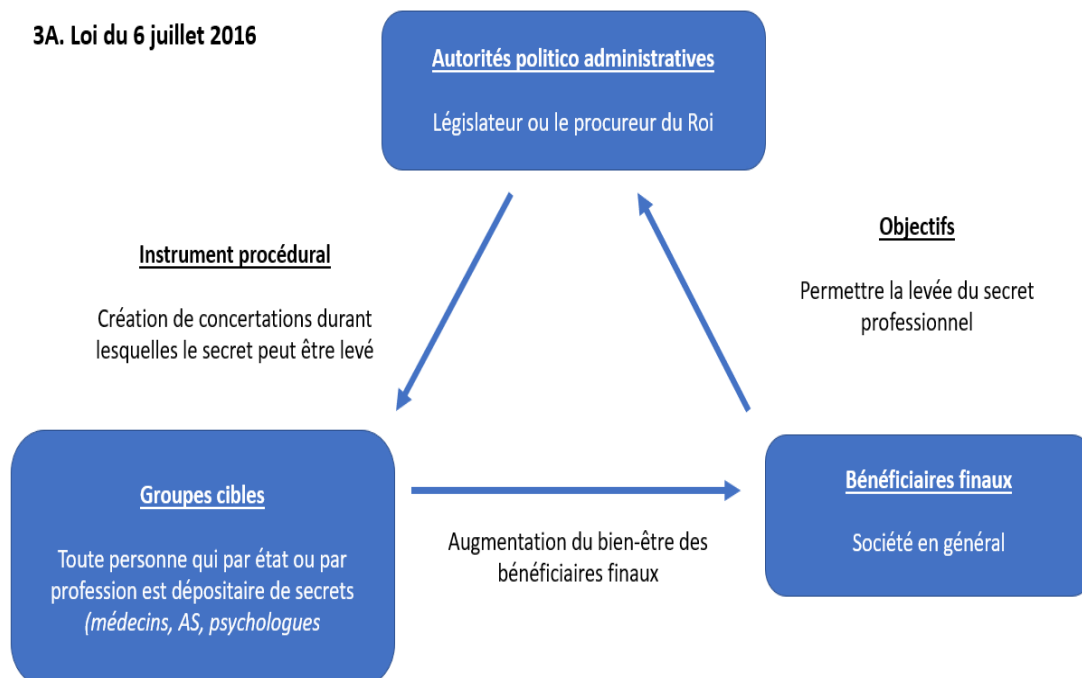
<sup>47</sup> C.J.U.E. (gde ch.), arrêt, *Ligue des droits humains c. Conseil des ministres*, 21 juin 2022, C-817/19, EU:C:2022:491.

L'objectif poursuivi par cet arrêté royal est la création et la mise en œuvre d'une banque de données commune visant à identifier et maîtriser les vecteurs de toute forme de radicalisation. De plus, l'autre but recherché est de faciliter la transmission des informations entre les différents services de sécurité et de renseignement du pays (OCAM, Services de renseignements, police fédérale, etc.).

Les autorités politico-administratives pertinentes sont les différentes administrations concernées (SPF Intérieur, SPF Justice...), articulées autour de l'OCAM en tant que gestionnaire opérationnel. Pour mener à bien l'objectif de la création et mise en œuvre de la banque de données commune, l'instrument qui a été mis en place est un instrument procédural ; la finalité de la mesure est d'améliorer et faciliter la transmission et l'accès aux fiches de renseignements, ainsi que le transferts d'informations entre les différents organes (OCAM, Services de renseignements, police fédérale, etc.).

Enfin, la population visée par l'arrêt est composée par toutes les personnes, physiques ou morales, ayant une influence radicalisante. Elles constituent donc le groupe-cible de cette mesure. Comme dans beaucoup de mesures antiterroristes, les bénéficiaires finaux sont la société et la population en général.

- **Loi du 6 juillet 2017 ajoutant l'article 458ter au Code pénal**



Dans la catégorie des lois pouvant être considérées comme ayant trait à la surveillance, la loi du 6 juillet 2017 semble particulièrement pertinente. Et plus particulièrement l'article 313 de cette loi, dès lors qu'elle porte également sur la simplification, l'harmonisation, l'informatisation et la modernisation des dispositions du droit civil et de la procédure civile et est forte de plus de 300 articles recouvrant de larges pans du droit civil.

L'objectif principal de cet article est de faciliter la levée du secret professionnel dans certaines situations, en modifiant les conditions permettant sa levée. Le but que se fixe le législateur est assuré par la création de « concertations ». Celles-ci, sur la base d'un acte à caractère législatif (loi, ordonnance ou décret) ou d'une autorisation motivée par le procureur du Roi, permettront de lever le secret professionnel. Les conditions de ces concertations, que ce soit concernant les personnes ou les sujets traités, seront par ailleurs définies par les acteurs à l'initiative de la concertation.

Ensuite, les personnes concernées par ces dispositifs sont identifiées par la loi en ces termes : « Toute personne qui, par état ou par profession, est dépositaire de secrets »<sup>48</sup>. Cette formulation relativement large recouvre tant les médecins que les assistants sociaux ou les psychologues, pour ne citer que ces trois exemples.

L'article 313 de la loi de 2017 a cristallisé énormément de critiques, de la part de la société civile notamment. Premièrement, à la différence des autres politiques présentées, il s'agit ici d'un article unique. Un article noyé dans une loi conséquente et affichant des objectifs très larges et sans aucun lien apparent avec la politique antiterroriste. Or, cette concertation représente bel et bien un nouvel outil à la disposition des autorités dans le domaine de l'antiterrorisme. C'est la vigilance des associations et des spécialistes qui a permis de saisir les dangers que pouvaient représenter cette disposition pour la sauvegarde du secret professionnel. Deuxièmement, le manque de clarté et de précision dans la terminologie, l'absence de contrôle de proportionnalité ou encore la préexistence des articles 458 et 458*bis* du Code pénal (prévoyant déjà des exceptions au secret professionnel) sont autant d'éléments qui interrogent et suscitent le doute quant aux conséquences positives de la nouvelle disposition.

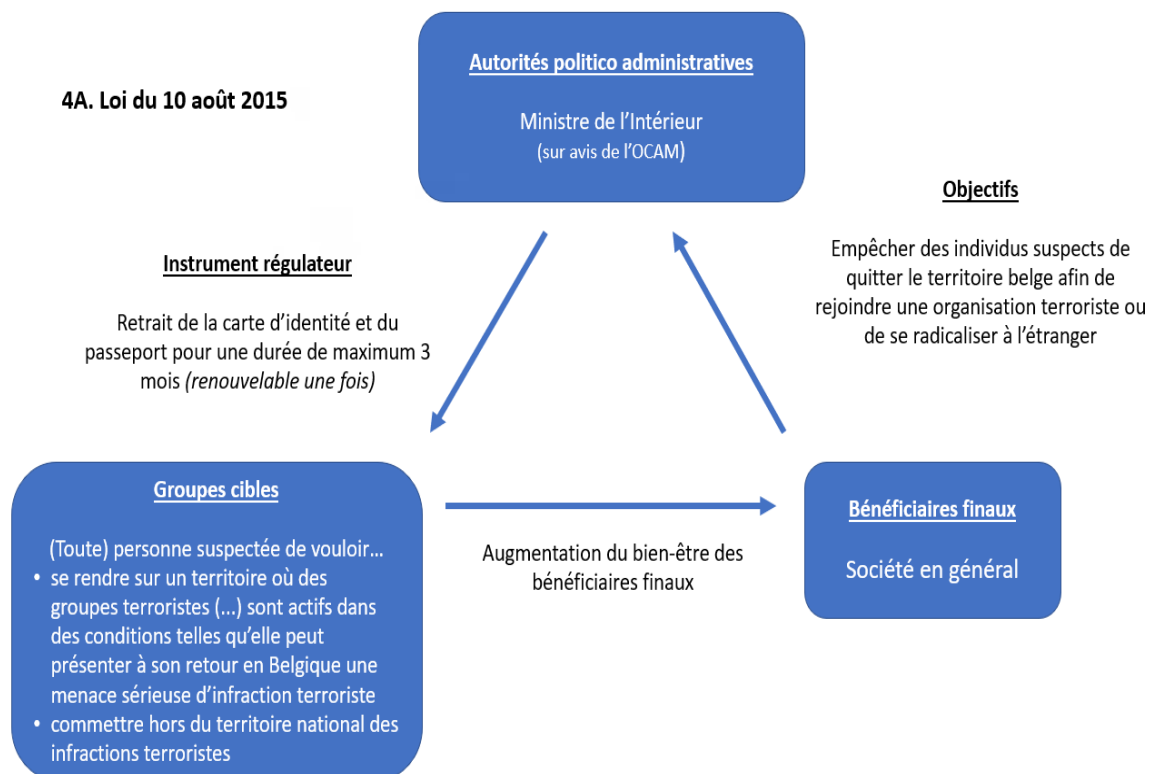
Enfin, la loi du 6 juillet 2017 illustre la diversité des sources législatives à l'origine de la politique antiterroriste en Belgique.

---

48 COMITÉ DE VIGILANCE EN TRAVAIL SOCIAL, *Secret professionnel : synthèse*, 2019, p. 9.

## Écarter

- Loi du 10 août 2015 modifiant le Code consulaire



La loi du 10 août 2015 donne la possibilité au ministre de l'Intérieur, suivant l'avis de l'OCAM, de retirer une carte d'identité ou un passeport belge pour une durée de maximum de trois mois (renouvelable une fois). La décision doit être communiquée au bourgmestre et à la police qui doit se saisir de la carte d'identité physique. Le retrait de la carte d'identité entraîne automatiquement un retrait du passeport. Le ministre de l'Intérieur est ici l'autorité politico-administrative principale à qui revient la décision finale.

Concrètement, cela signifie qu'un citoyen belge peut se voir retirer ses papiers d'identité afin de l'empêcher de quitter le territoire. En effet, l'objectif du législateur est d'empêcher des individus suspectés de terrorisme soit de rejoindre un territoire où des groupes terroristes sont actifs (par exemple, l'État Islamique), soit de commettre des attentats sur un sol étranger (comme cela a été le cas pour les attentats de Paris). La population visée par cette mesure est donc clairement constituée par les potentiels acteurs terroristes souhaitant agir en dehors de la Belgique ; il s'agit d'une catégorie spécifique de personnes suspectes. Avant l'approbation de cette loi, seul le retrait du passeport était autorisé. Cependant, munis de leurs seules cartes d'identité, les combattants potentiels parvenaient tout de même à se rendre à l'étranger, en Syrie notamment. Il s'agit donc ici d'une mesure

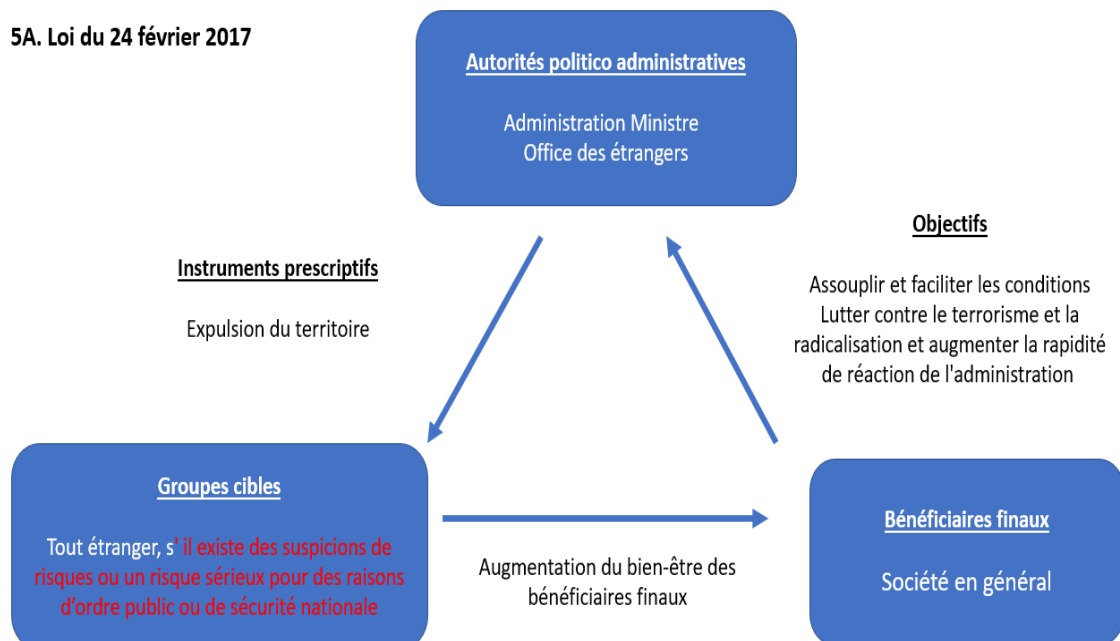
préventive visant à empêcher l'exfiltration des terroristes potentiels ou leur radicalisation à l'étranger.

Notons tout de même qu'au sein de l'Union européenne, il est désormais facile de traverser les frontières sans avoir à présenter la moindre pièce d'identité, comme cela avait été le cas pour les attaques de Paris. De plus, nous pouvons nous demander si cette mesure est pertinente face aux autres types de terrorisme qui ne relèvent pas du djihadisme international. Ensuite, nous avons ici un exemple parfait du glissement du pouvoir du champ pénal vers le champ administratif puisqu'aucune autorité judiciaire ne doit être consultée pour assurer le retrait des papiers d'identité. Cela pose la question du contrôle des décisions du ministre de l'Intérieur alors que les conséquences d'un tel retrait sont extrêmement importantes pour le citoyen concerné qui perd son droit à la mobilité, y compris au sein de l'Union européenne. De plus, est jugée la simple intention de l'auteur de se déplacer à l'étranger, qu'il finisse par le faire effectivement ou non et qu'il finisse par commettre des activités terroristes ou non, ce qui pose évidemment la question des preuves avancées<sup>49</sup>.

Enfin, il faut souligner qu'après analyse des comptes-rendus des questions des député.e.s à la Chambre, il s'est avéré qu'aucune donnée chiffrée ne pouvait être fournie quant au recours à cette loi et à son utilisation :

*« Il n'est pas possible de donner une indication chiffrée du nombre de dossiers qui font actuellement l'objet d'un examen en vue d'une éventuelle exclusion de statut ou en application de la loi du 10 août 2015 ».*

- **Loi du 24 février 2017**



cohérente, plus transparente et plus efficace. Cela afin de lutter contre le terrorisme et la radicalisation sur le territoire belge tout en permettant à l'administration de réagir plus rapidement.

En pratique, cela permet à l'administration fédérale, et plus précisément au ministre compétent et à ses délégués, notamment l'Office des Étrangers qui est le principal concerné, de bénéficier de nouvelles prérogatives. En effet, ces derniers pourront expulser du territoire des individus étrangers sans passer par l'aval d'un.e juge indépendant.e. Cependant, les individus du groupe cible, c'est-à-dire le groupe social visé par la loi et la politique, ne sont pas simplement les citoyens étrangers. Ce sont les étrangers sur lesquels planent des suspicions d'infraction ou qui sont considérés comme posant des risques sérieux pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Nous parlons ici de tout étranger, par conséquent cela inclut les individus en situation de séjour régulier, nés en Belgique ou y ayant vécu toute leur vie, et ce même en l'absence de toutes poursuites pénales. Dans certaines conditions, sont concernés également les ressortissants de l'Union européenne.

Cette loi a essuyé de vives critiques. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs été saisie d'un recours présenté par plusieurs associations<sup>50</sup>. Bien que la Cour n'ait pas reconnu les moyens des parties requérantes, il faut souligner que le texte se base sur des termes flous : quand est-ce qu'une suspicion est suffisante pour l'expulsion d'un individu ? En fonction de quels paramètres un risque est défini comme sérieux ? De plus, l'efficacité du dispositif est discutable : expulser du territoire un ressortissant européen suspect alors que l'espace Schengen existe ne paraît pas très pertinent<sup>51</sup>. Ce dispositif législatif pose également de nombreuses questions éthiques et humaines. Avec ce texte, des familles peuvent être séparées et des individus suspects, mais innocents, pourraient potentiellement être expulsés.

Enfin, il est intéressant de noter que cette loi va de pair avec la loi du 15 mars 2017. Celle-ci met fin à l'effet suspensif du recours contre une décision d'éloignement. Auparavant, la décision d'éloignement était suspendue en attendant le verdict du recours, aujourd'hui cela n'est plus le cas. La personne est donc renvoyée quoi qu'il arrive, ceci afin d'augmenter la rapidité de réaction de l'administration. Un recours en extrême urgence peut toutefois être introduit.

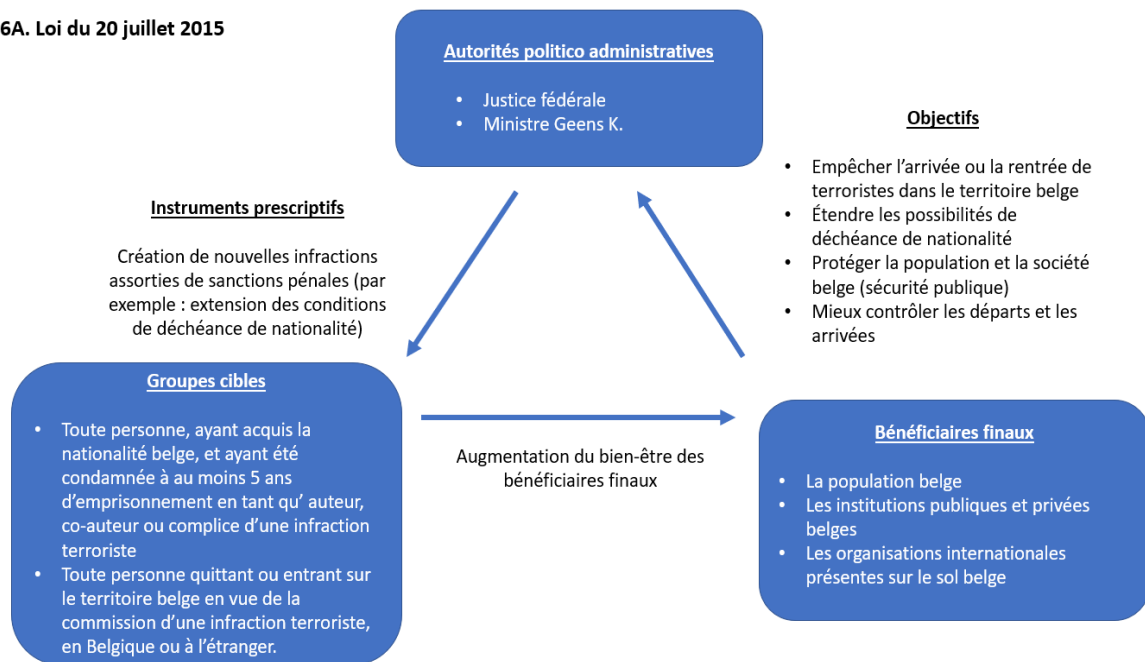
---

50 C. MACQ, « 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 réserves d'interprétations, par la Cour constitutionnelle », *Cahiers de l'EDEM*, septembre 2019 ; Comité T, Rapport 2022, pp. 56 et suiv.

51 *Ibid.*

- **Loi du 20 juillet 2015**

**6A. Loi du 20 juillet 2015**



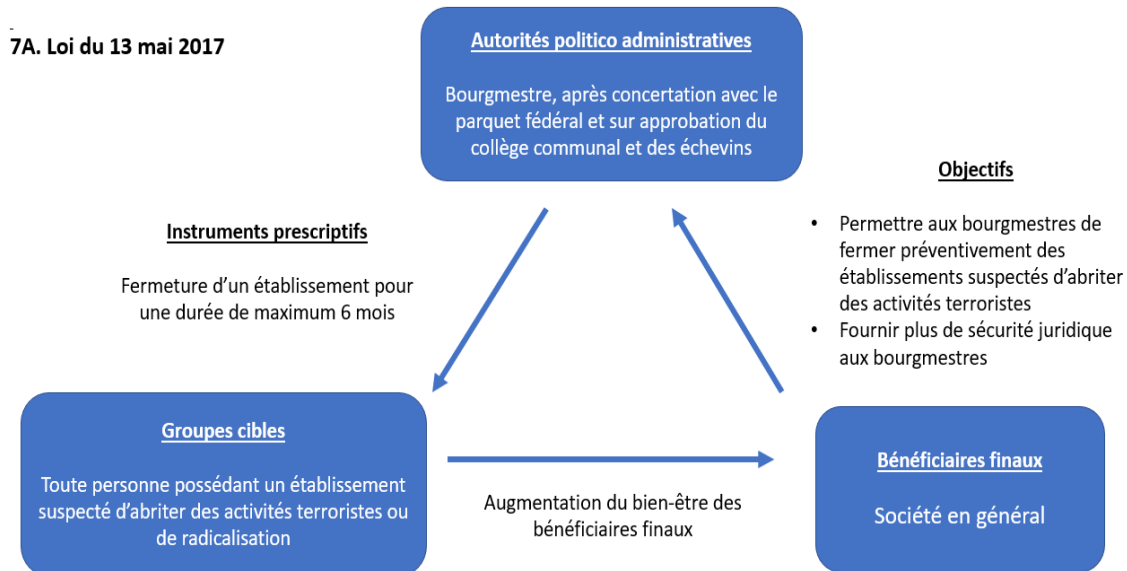
Cette loi, qui figure déjà dans la partie pénale de ce chapitre, a été reprise en raison des effets qu'elle a sur l'administration. En effet, lorsque la déchéance de nationalité est prononcée selon les modalités expliquées ci-dessus, la personne punie se voit attribuer le statut d'étranger en situation irrégulière de séjour. Par conséquent, il est dans le pouvoir de l'administration d'expulser l'individu déchu de sa nationalité. Bien que ce soient les tribunaux qui décident de la déchéance de nationalité, cela renforce les prérogatives de l'administration.

De plus, comme expliqué dans les rapports du Comité T précédents : « La pratique montre (...) que la volonté des autorités belges est de renvoyer les personnes ayant été déchues de leur nationalité belge hors du territoire belge, dans leur pays 'd'origine' ». <sup>52</sup> Ce passage donne une idée claire du rôle des autorités administratives tout en faisant naître des interrogations éthiques : il y aurait donc différents types de belges, ceux ayant un pays « d'origine » et ceux « de souche » ?

52 COMITÉ T, *Rapport 2020 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2020, p. 59, disponible sur [Rapport-COMITE-T\\_2020-final.pdf](#).

## Réprimer

- Loi du 13 mai 2017 insérant l'article 134septies de la Nouvelle loi communale



La loi du 13 mai 2017 insère l'article 134septies dans la Nouvelle loi communale et permet au bourgmestre de fermer préventivement tout établissement lorsqu'il existe des « indices sérieux » que celui-ci abrite des activités terroristes en son sein. L'acteur politico-administratif principal et initiateur de la décision est le bourgmestre, mais son action doit être validée par son Collège le plus rapidement possible. Son choix se fait sur la base d'une concertation avec le parquet fédéral qu'il doit consulter, mais dont il n'est pas obligé de suivre l'opinion. L'objectif de cette mesure est de pouvoir agir préventivement en empêchant la réunion de potentiels acteurs terroristes, mais aussi de fournir une plus ample sécurité juridique aux bourgmestres qui, jusque-là, devaient user de moyens détournés pour fermer les établissements qu'ils jugeaient suspects. Comme l'explique F. XAVIER, certains bourgmestres belges avaient déjà invoqué des raisons notamment urbanistiques ou de santé publique pour fermer des mosquées, écoles coraniques etc. principalement en région bruxelloise<sup>53</sup>. Cette loi vient donc poser un cadre juridique autour d'actions pré-existantes.

Plusieurs concepts restent juridiquement vagues dans cet article. D'abord, la notion d'établissement peut être ici problématique puisque floue juridiquement et libre d'interprétation. Ensuite, la loi parle d'« indices sérieux » mais ne définit pas ce qui pourrait être considéré comme tel. L'enjeu est ici le respect du concept de proportionnalité qui, s'il est bafoué, peut mener à des fermetures abusives d'établissements qui constituent le gagne-pain et, parfois, la résidence principale des individus. Ensuite, nous pouvons nous questionner sur les motivations et le bien-fondé de la décision du bourgmestre lorsque celui-ci

53 F. XAVIER, *op. cit.*

décide d'une fermeture, étant donné qu'il ne peut pas accéder à toutes les informations potentielles (dossier judiciaire, banques de données de l'OCAM, etc.) sur les citoyens de sa commune. Dès lors, il est légitime de se demander sur quelles bases factuelles ses décisions sont prises. Finalement, en termes d'efficacité, les analystes ont relevé que cette mesure risquait de simplement déplacer les activités terroristes d'un endroit à l'autre, sans pour autant les empêcher d'exister.

## 2.2 QUESTIONS ÉVALUATIVES

Dans cette partie seront abordées les questions soulevées par les législations analysées, questions volontairement restreintes. L'objectif est de saisir un sujet clairement identifié et d'une taille raisonnable, mais permettant de travailler sur l'impact concret des lois. Répondre à ces questions devrait permettre une évaluation correcte du dispositif législatif en place.

(1) La sélection des groupes de population ciblés par les lois permet-elle d'appréhender l'ensemble des menaces terroristes sur le territoire belge ?

Cette question semble essentielle. En effet, si les différentes lois constituent des instruments pour lutter contre le terrorisme de manière générale, on ne peut ignorer la connotation particulière de certains textes. De nombreux points dans cet ensemble législatif poussent donc à remettre en question son efficacité réelle concernant la totalité des menaces terroristes potentielles.

Dans les lois précitées, on peut constater que la menace en question est bien souvent associée aux étrangers et au terrorisme djihadiste, supposant que la menace vient « de l'extérieur ». En effet, on vise alors des situations d'expulsion d'étrangers, de retrait de nationalité à des ressortissants qui sont devenus belges mais qui ne l'étaient pas auparavant, d'impossibilité de voyager vers des territoires où des groupes terroristes sont actifs, etc.

De plus, il s'avère que la plupart de ces lois et mesures furent publiées à la suite de la vague d'attentats qui a secoué l'Europe et la Belgique depuis 2015, caractérisée par un terrorisme islamiste. Ceci peut porter à croire qu'il a été pensé pour cette menace-là précisément.

Par conséquent, il semble pertinent d'analyser l'adéquation de ce dispositif législatif vis-à-vis de l'ensemble des menaces terroristes existantes sur le territoire belge. Quelle place accorde-t-il au terrorisme politique belge par exemple ? Différents exemples en Europe démontrent que celui-ci est bien réel ; la Belgique est-elle véritablement préparée à répondre à ce type de menace ?

(2) Est-ce que l'ensemble des mesures est soumis à des possibilités de recours effectives et réelles ?

En termes d'évaluation, il est indispensable de se pencher sur la question des recours. En effet, ceux-ci doivent nécessairement exister, sinon les textes ne seraient pas juridiquement proportionnés. Toutefois, l'accessibilité et l'effectivité de ces recours doivent être questionnées. Sont-ils à la portée des personnes concernées ?

De plus, la question du recours est particulièrement importante en matière d'inscription au sein d'une base de données. Les individus ne sont en effet pas nécessairement informés lorsqu'ils y sont introduits et, du jour au lendemain, ils peuvent se voir coupés de leurs comptes en banque par exemple. En la matière c'est bien souvent le secret qui est la norme et non la transparence. Comment exercer des voies de recours dans ces conditions ? Sont-elles réellement accessibles aux individus si eux-mêmes ne savent pas s'ils sont inscrits dans ces banques de données ?

S'interroger sur l'existence et l'accessibilité d'un recours, non pas juridiquement mais concrètement, est indéniablement de prime importance.

(3) Les agents administratifs disposent-ils de la formation et des informations nécessaires afin d'assumer la mise en œuvre de ces mesures ?

Les différentes législations passées en revue et classées dans la catégorie des « mesures administratives » sont marquées par une grande diversité de sources comme d'instruments. Il en découle qu'il y a de plus en plus d'outils à la disposition de plus en plus d'agents pour lutter contre le terrorisme et appliquer les politiques antiterroristes. Ce constat amène à formuler la question suivante : « Les agents administratifs disposent-ils de la formation et des informations nécessaires afin d'assumer la mise en œuvre de ces mesures ? »

Cette question, dans la perspective d'une évaluation des politiques antiterroristes en Belgique, recouvre une dimension tout à fait primordiale, celle de la mise en œuvre de ces politiques. En effet, si l'élaboration et le choix des outils méritent d'être analysés, les moyens de leur mise en œuvre sont tout aussi cruciaux. Aussi, la question de la formation des agents qui se voient attribuer de nouvelles compétences mérite une attention toute particulière.

L'intérêt pour cette question d'évaluation est d'autant plus grand lorsque l'on considère la grande variété des profils se voyant attribuer ces nouvelles prérogatives. Ces agents viennent parfois de domaines professionnels sans aucun lien avec la sécurité de manière plus générale et ne sont pas toujours formés à la gestion des questions terroristes. Néanmoins, ils se voient attribués par le législateur des rôles de premier plan dans la mise en œuvre de l'antiterrorisme.

A la vue de ces éléments, ces questions prennent tout leur sens : quelle formation ont reçu ces agents pour exercer leurs nouvelles fonctions ? Ont-ils seulement connaissance de ces nouveautés ? Autant d'interrogations qu'une politique d'évaluation doit permettre d'élucider.

(4) Y a-t-il une application effective de ce corpus législatif ?

Enfin, il convient de mener une réflexion sur l'application concrète, sur le terrain, des mesures détaillées. L'objectif est, ici, de déterminer si les différents outils qui sont mis à la disposition des autorités politico-administratives sont réellement utilisés et appliqués sur le terrain, dans la gestion des situations liées à l'antiterrorisme.

Effectivement, ces mesures recèlent un nombre important d'instruments venant s'ajouter aux dispositions légales préexistantes aux politiques antiterroristes. En ce sens, il n'est pas déraisonnable de s'interroger sur l'utilisation de ces nouvelles mesures et, le cas échéant, sur l'ampleur de leur usage.

Concrètement, il serait utile d'analyser comment des mesures telles que le retrait de nationalité sont utilisées. Identifier quelle est la plus-value des diverses bases de données qui sont à la disposition des différents services de sécurité du pays. Le travail autour de cette question d'évaluation permettrait en outre de répondre à deux interrogations. D'une part, comme déjà souligné, comprendre si ces mesures administratives participent concrètement à la politique antiterroriste et, d'autre part, s'il n'existe pas un risque que certaines de ces mesures ne soient en réalité que des mesures « totem », aux visées plus communicationnelles qu'opérationnelles.

## 2.3 PISTES DE RÉPONSES

Dans cette dernière partie sont abordées des pistes de réponse aux questions et quelques ressources sont présentées qui peuvent se révéler utiles pour une hypothétique future évaluation.

(1) La sélection des groupes de population ciblés par les lois en question permet-elle d'appréhender l'ensemble des menaces terroristes sur le territoire belge ?

Afin de répondre à cette question il faudra visualiser clairement qui sont les personnes impactées par les différentes mesures, aussi bien au travers de données qualitatives que quantitatives. Cela permettrait de voir si un groupe social est effectivement plus visé que les autres. De plus, il serait intéressant de voir quelles sont les différentes menaces terro-

ristes existantes, lesquelles peuvent s'appliquer à la Belgique et ainsi vérifier si elles sont comprises dans le corpus législatif.

(2) Est-ce que l'ensemble des mesures bénéficie de possibilités de recours effectives et réelles

Pour essayer de répondre à cette question, plusieurs chemins peuvent être empruntés. D'un point de vue quantitatif, il pourra être utile de recourir aux données concernant le nombre de recours présentés et le mettre en balance avec le nombre d'application des mesures. Par la suite, il pourrait être intéressant d'adopter une approche plus qualitative pour savoir si les personnes ont été informées des modalités de recours et si ces dernières étaient accessibles et claires, que cela soit au niveau des mesures mais également au niveau du vocabulaire et de la langue.

(3) Les agents administratifs disposent-ils de la formation et des informations nécessaires afin d'assumer la mise en œuvre de ces mesures ?

Dans le cas de la formation et de l'information des agents, il est fondamental d'identifier les agents en question. Quelques postes semblent d'emblée s'imposer parmi les plus pertinents sur lesquels travailler : travailleurs de CPAS, membres des CSIL, officiers de police, agents communaux... Des fonctions tout à fait diverses au sein de la fonction publique, mais ayant toutes en commun leur implication dans la lutte contre le terrorisme. Les données sur la formation et l'information de ces agents sont accessibles directement auprès des administrations concernées.

(4) Y a-t-il une application effective de ce corpus législatif ?

S'agissant de la question de l'application de ces mesures par les autorités concernées, les données nécessaires à la formulation d'une réponse sont assez évidentes. La quantité de déchéances de nationalité prononcées, le nombre de concertations organisées, le nombre d'éloignements du territoire, etc. Si certaines de ces données pourraient être aisément répertoriées à l'aide des décisions des tribunaux, entre autres, il n'en va pas de même pour d'autres. Beaucoup ne sont pas rendues publiques pour des raisons de sécurité ou de confidentialité et nécessitent d'introduire une demande auprès des autorités afin que celles-ci soient communiquées. L'on pense par exemple à l'emploi des bases de données ou aux concertations de cas.

## CONCLUSION

Pour cette partie sur les mesures administratives, différentes lois et arrêtés traitant de mesures antiterroristes en Belgique ont été présentées et analysées à l'aide de mappings, ce qui a permis de soulever plusieurs questions. Ces questions sont essentielles, notamment dans le développement d'une méthode d'évaluation sur les lois antiterroristes en Belgique. Enfin, des pistes d'idées, de recommandations quant aux ressources nécessaires pour répondre à ces questions ont été fournies.

De plus, nous pouvons concrètement observer grâce à ces analyses la tendance du basculement de la législation antiterroriste du répressif vers le préventif, dans un souci de préserver l'ordre et la sécurité publics. Par ailleurs, nous pouvons également constater que ce corpus législatif n'est pas homogène et ressemble plutôt à un empilement de lois entremêlées, ce qui peut se percevoir dans la temporalité du développement de l'arsenal législatif qui a été établi à la hâte, en réaction à l'actualité de l'époque.

## CONCLUSION

Tout au long de ce chapitre, le fil conducteur a été le suivant : étudier le sujet particulier qu'est la politique fédérale en matière de terrorisme en vue d'offrir une ébauche de cahier des charges pour son évaluation. Dès le départ, une division a été faite dans cette matière entre deux axes précis : les lois pénales réprimant les actes liés au terrorisme et les mesures administratives à caractère pénal pour ce qui concerne le terrorisme en Belgique. L'intérêt de cette distinction réside dans la différence entre la sanction pénale « pure », dont la visée principale est la répression, et la mesure administrative, qui vise d'abord à empêcher en amont la commission d'un acte terroriste par d'autres mesures que la répression (en référence à la formule : « surveiller-écarter-réprimer » utilisée dans la deuxième partie de ce chapitre), bien qu'elle présente parfois un caractère sanctionneur. A la suite de cette distinction, un mapping reprenant l'ensemble des lois importantes pour comprendre les politiques publiques fédérales en matière de terrorisme a été réalisé en vue de circonscrire au mieux le sujet lié à ces politiques publiques. Grâce à ce dernier, nous avons pu proposer des questions d'évaluation dont le contexte et la pertinence ont pu être vérifiés.

Cependant, que peut-on retenir à ce stade ? Le constat général est que l'organisation administrative belge, la culture politique et le fonctionnement de nos institutions font que la matière de la lutte contre le terrorisme est quelque chose de complexe à résumer et à évaluer en Belgique. De plus, les pouvoirs publics ont adopté ces dernières années une approche visant à élargir leurs moyens et leur pouvoir de contrôle et de répression sur des comportements qu'ils considèrent comme liés directement ou indirectement à des activités terroristes. Cela entraîne, entre autres, du flou dans les intentions des pouvoirs publics et du législateur ainsi que des difficultés dans la clarté de la mise en œuvre des politiques publiques *ad hoc*.

De la partie dédiée à la loi pénale, purement répressive, il faut retenir que le passage de l'application du droit commun en matière de lutte contre le terrorisme à une législation pénale spécifique a engendré beaucoup de questions concernant la conformité de ces dispositions par rapport aux normes supérieures dans la hiérarchie des normes, la pertinence de l'ensemble du corpus législatif dans cette matière et la capacité de l'État belge à assurer l'effectivité de ces mesures. En ce qui concerne les mesures administratives pour la lutte contre le terrorisme, on a pu remarquer qu'il était difficile d'établir un fil conducteur entre les différentes législations adoptées dans cette matière. Toutefois, un même constat peut être fait avec le volet pénal : en effet, dans les deux domaines, les pouvoirs publics étendent de plus en plus leur pouvoir de contrôle.

Enfin, le but de ce chapitre est de lancer une réflexion sur une possible évaluation de ces politiques publiques car elles revêtent une importance capitale pour les démocraties belge et européenne.

## BIBLIOGRAPHIE

- **Législation**

### **Belgique**

Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, *M.B.*, 29 décembre 2003, p. 61689.

Loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre 1<sup>er</sup>ter du Code pénal, *M.B.*, 4 mars 2013, p. 13233.

Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 5 août 2015, p. 49326.

Loi du 10 août 2015 portant modification du Code consulaire, *M.B.*, 24 août 2015, p. 54497.

Loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 11 août 2016, p. 50973.

Loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *M.B.*, 22 décembre 2016, p. 88017.

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, p. 2738.

Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, *M.B.*, 25 janvier 2017, p. 12905.

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. 51890.

Loi du 13 mai 2017 insérant un article 134<sup>septies</sup> dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au Bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, *M.B.*, 21 juin 2017, p. 66690.

Loi du 6 juillet 2017, 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, *M.B.*, 24 juillet 2017, p. 75168.

Loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social, *M.B.*, 24 mai 2019, p. 50023.

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 1<sup>er bis</sup> « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M.B.*, 30 mai 2018, p. 45056.

## **Conseil de l'Europe**

Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme adoptée à Varsovie le 16 mai 2005, approuvée par la loi du 11 août 2017, *M.B.*, 21 avril 2022, p. 37379.

## **Union européenne**

Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *J.O.C.E.*, 18 juillet 2002.

Directive (UE) 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.*, 4 mai 2016.

- ***Jurisprudence***

C.J.U.E. (gde ch.), arrêt, *Ligue des droits humains c. Conseil des ministres*, 21 juin 2022, C-817/19, EU:C:2022:491

- **Doctrine**

## Ouvrages

LARRUE, K., KNOEPFEL, P. et VARONE, F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2<sup>ème</sup> éd., Zürich, Rüegger, 2006, 384 p.

## Articles

BEERNAERT, M., « Renforcement de l'arsenal législatif anti-terroriste : entre symboles et prévention », *J. T.*, 2015, pp. 833-836

BOUSSOIS, S., « Lutte contre le terrorisme : la Belgique, maillon faible ? », *Politique étrangère*, 2017, vol. 4, pp. 173-175.

COOSEMANS, T., « Les dispositifs de sécurité avant et après le 11 septembre 2001 », *C.H. CRISP*, 2002, n°1762-1763, pp. 5 à 86.

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 réserves d'interprétations, par la Cour constitutionnelle », *Cahiers de l'EDEM*, septembre 2019, pp. 10 à 25.

PAYE, J.-C., « Belgique : une 'lutte antiterroriste' ordinaire », *Pyramides*, 2008, n°16, vol. 1, pp. 145-168.

THOMAS, C., « L'organisation fédérale de la lutte antiterroriste en Belgique », *C.H. CRISP*, n°2463-2464, 2020, pp. 5-66.

VARONE, F et MAGDALIJNS, C., « L'évaluation des politiques publiques en Belgique : théorie, pratiques et défis », *Pyramides*, 2000, vol. 1, pp. 55-84.

XAVIER, F., « La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », *C.D.P.K.*, 2018, n°1, pp. 22-50

## Documentation institutionnelle

COMITÉ T, *Rapport 2020 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2020, 120 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

—, *Rapport 2021 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2021, 157 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

COMITÉ DE VIGILANCE EN TRAVAIL SOCIAL, *Secret professionnel : synthèse*, 2019, 15 p., disponible sur <https://urlz.fr/mkQG>

OCDE, *Meilleurs critères pour des meilleures évaluations. Définitions adaptées et principes d'utilisation*, 2019, 13 p., disponible sur <https://urlz.fr/mkQL> (page consultée le 31 mai 2023).

OTAN, *Programme de référence sur la lutte contre le terrorisme*, 2020, disponible sur [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/6/pdf/200612-DEEP-CTRC.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/6/pdf/200612-DEEP-CTRC.pdf).

## CHAPITRE III – LUTTE CONTRE LE TERRORISME D'EXTRÊME-DROITE

### ABSTRACT

Ce chapitre<sup>54</sup> se concentre sur la question de l'adéquation du dispositif de lutte contre le terrorisme face à la montée apparente d'une radicalité violente d'extrême droite. Il expose d'abord les critiques portées, au sein de l'Union européenne, à l'égard du fait que des actions d'individus d'extrême droite, telles que les voyages ou l'entraînement aux armes, ne sont pas poursuivies en tant que faits de terrorisme, ce que l'on impute cependant aux difficultés relatives à la preuve et à la qualification des faits, et non pas à l'inadéquation du cadre législatif pénal. Un examen des définitions institutionnelles de l'extrême droite (violente) met en évidence des phénomènes très diversifiés et en évolution, ainsi que la difficulté de déterminer de manière univoque ce que recouvrent ces termes. Par conséquent, le constat et la mesure de la menace terroriste émanant de l'extrême droite ne sont pas évidentes à établir. Dans une telle situation, l'adoption de nouvelles incriminations est assurément non-nécessaire et le recours à la surveillance ne peut être justifié que par une définition claire de la menace, actuellement défailante, et dans le respect des droits fondamentaux. En revanche, le recours à des dispositifs préventifs adaptés, visant à éviter une radicalisation violente dans les milieux d'extrême droite, peut se justifier.

---

54 Ce chapitre a été rédigé par Maria Luisa Cesoni.

## INTRODUCTION

Le terrorisme à matrice djihadiste a été considéré comme une menace majeure à l'égard des démocraties occidentales depuis 2001, ce qui a produit une réponse antiterroriste sans précédent<sup>55</sup> et a amené à focaliser les politiques publiques sur la radicalisation violente – voire sur la radicalisation tout court – liée à une idéologie islamiste. En particulier, la politique belge antiterroriste de la dernière décennie a été largement orientée vers et par le phénomène des « *foreign terrorist fighters* » (FTF)<sup>56</sup>. Or, la radicalisation de franges de l'extrême droite qui préconisent, sinon pratiquent, le recours à la violence fait craindre, depuis un certain temps, le développement d'une nouvelle forme de terrorisme<sup>57</sup> : « *The threat that far-right terrorism represents for our democracies has significantly grown in the last few year* »<sup>58</sup>. Cela a amené certains, notamment des acteurs de la justice pénale, à s'interroger sur l'adéquation des politiques antiterroristes en vigueur en Europe à l'égard d'un tel type de phénomène. Ce questionnement a porté essentiellement sur le champ pénal, couvert par la directive européenne de 2017<sup>59</sup>, dont nous rappelons que les dispositions ont été intégrées presque entièrement et littéralement en droit belge. C'est donc sur ce dernier que nous concentrerons nos remarques finales, qui prendront toutefois aussi en compte les dispositifs de surveillance et de prévention.

Précisons que nous emploierons des termes tels que radicalisation ou extrémisme par référence aux discours officiels et au lexique législatif, sans que cela implique notre adhésion à ces notions, qui ne peuvent cependant pas être discutées ici.

55 Th. RENARD, *The evolution of counter-terrorism since 9/11*, London and New York, Routledge, 2022, p. 2.

56 *Ibid.*, p. 11. Soulignons l'ambiguïté de ces termes intégrés à la nomenclature officielle, qui réunit la qualification de terroriste et celle de combattant (cf. chapitre VIII dans ce rapport).

57 D'autres types de « terrorisme » sont parfois mentionnés, à caractère régional, ethnique, nationaliste ou d'écologisme radical. Les rapports d'Europol font aussi état d'un terrorisme d'extrême gauche ou anarchiste, se référant toutefois au siècle dernier (EUROPOL, *Terrorism Situation and Trend report (TE-SAT)*, 2020). Le Comité économique et social européen (CESE) souligne, d'ailleurs, que les « mouvances d'extrême gauche » sont « actuellement moins actives dans la plupart des États membres » (CESE, *Évaluation de la directive relative à la lutte contre le terrorisme (rapport d'information)*, SOC/675, 2021, p. 5) ; l'OCAM affirme, dans son dernier rapport, que « la menace émanant de la scène extrémiste de gauche belge reste plutôt limitée à l'heure actuelle » (OCAM, *Rapport d'activité*, 2021, p. 22). Bien que de multiples considérations juridiques puissent être élaborées quant à ces phénomènes et à leur qualification de « terroristes », nous n'en traiterons pas ici, dès lors que les rapports d'évaluation épinglent tout particulièrement la question du terrorisme d'extrême droite.

58 EUROPEAN NETWORK OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS, *ENNHRI Statement on the EU Commission Report on the Directive 2017/541 on combating terrorism*, COM(2021)701 final, p. 7.

59 Directive (UE) 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 (JOUE 2017 L 88, p. 6).

## 1. DES QUESTIONNEMENTS CONSÉCUTIFS AUX ÉVALUATIONS DE LA DIRECTIVE EUROPÉENNE DE 2017

Un avis juridique émis à l'intention des autorités européennes affirme que « la hausse de la violence d'extrême-droite dans toute l'UE illustre la nécessité de mesures adaptées pour prévenir et contrer cette menace »<sup>60</sup>. Des évaluations de la directive de 2017, menées dans le cadre de l'Union européenne<sup>61</sup>, ont mis en exergue deux questions qu'il nous paraît important de traiter : (1.1) prête-t-on une attention insuffisante à l'égard du danger d'actes de terrorisme provenant de l'extrême droite ? ; (1.2) Les politiques antiterroristes sont-elles adéquates pour lutter contre de nouvelles formes de terrorisme, notamment liées à l'extrême droite ? Ces questions devraient être prises en compte dans le cadre d'un processus global d'évaluation des dispositifs belges de lutte contre le terrorisme, que le Comité T sollicite depuis de longues années<sup>62</sup>.

### 1.1 PEU D'ATTENTION ET DE RÉPRESSION DÉDIÉES

Le Comité économique et social européen (CESE) met en exergue la « diversité des mouvances terroristes et des modes d'action auxquels elles ont recours, et attire l'attention sur l'émergence de mouvances d'extrême-droite »<sup>63</sup> (entre autres). De nombreux participants à son évaluation, dont des Belges, ont affirmé la nécessité de ne pas se concentrer uniquement sur le terrorisme islamiste et de dédier une attention accrue à l'extrémisme de droite.

L'évaluation effectuée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) met en évidence le fait que « *[c]omparable conduct motivated, for example, by right-wing extremism may not be subject to the same focus or may not be prosecuted under counter-terrorism legislation, as a number of interviewees specifically mention* »<sup>64</sup>. Aussi, selon Europol, « *acts go unreported because right-wing extremist violence in the EU often goes unrecognised as terrorism or a terror-related incident* »<sup>65</sup>.

En particulier, dans certains Etats-membres, dont la Belgique, les infractions relatives à l'incitation publique au terrorisme ou aux voyages à but terroriste sont appliquées le plus souvent, sinon exclusivement, au « terrorisme djihadiste ». Ainsi, même un appel très clair à la violence contre des groupes ethniques ou religieux provenant d'extrémistes de droite sera très difficilement qualifié d'incitation publique au terrorisme. De même, l'infraction relative aux voyages n'est pas appliquée aux déplacements effectués par des extrémistes de droite pour se former dans un autre Etat alors que les personnes voyageant de Belgique en Syrie, par exemple, sont traitées très strictement et placées automatiquement en détention préventive à leur retour<sup>66</sup>.

60 A. PAUWELS, *Les manifestations contemporaines de l'extrémisme violent de droite dans l'UE : présentation des pratiques de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent*, Avis juridique, Réseau de sensibilisation à la radicalisation, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2021, p. 4.

61 Dont une a été résumée dans le rapport 2022 du Comité T (chap. VII, sect. 3) : <https://comitet.be/rapport-2022/>.

62 Cf. notamment le Rapport de 2008, pp. 8 et suiv.

63 CESE, *op. cit.*, p. 5.

64 EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism. Impact on fundamental rights and freedoms*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021, p. 9.

65 EUROPEAN NETWORK OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS, *op. cit.*, p. 8.

66 *Ibid.*

## 1.2 UNE LÉGISLATION INADÉQUATE ?

On constate, cependant, que le peu d'attention dédiée à la menace terroriste provenant de l'extrême droite n'est pas imputé à l'inadéquation de la loi, mais plutôt à sa mise en œuvre. Les interlocuteurs de la FRA soulignent, à plusieurs reprises, que la formulation neutre des dispositions de la directive permet de les appliquer à tout type de terrorisme, indépendamment de son sous-bassement idéologique. Quant aux difficultés constatées dans sa mise en œuvre, elles consistent pour l'essentiel en des problèmes de preuve et de qualification.

La Commission européenne considère que « le champ d'application, les définitions et les règles minimales de la directive sont globalement très pertinents » mais que « certains facteurs limitent son efficacité, par exemple en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme d'extrême droite »<sup>67</sup>. La difficulté de prouver l'intention terroriste apparaît être l'un des principaux obstacles à l'utilisation de la législation antiterroriste dans le cadre des enquêtes et poursuites relatives aux infractions commises par un groupe ou un acteur isolé d'extrême droite, comme l'ont mis en évidence plusieurs autorités et juges nationaux. Ceux-ci relèvent la difficulté particulière de recueillir les preuves de l'intention lorsque celles-ci se trouvent en dehors du territoire national. La Commission souligne, cependant, que cette dernière situation est courante dans le contexte de la directive ; elle a d'ailleurs été mise en évidence en Belgique dès les procès concernant les filières de recrutement.

La deuxième difficulté relevée par certains Etats membres porte sur la qualification des faits, c'est-à-dire sur la détermination des conditions dans lesquelles des actes de violence liés à une idéologie d'extrême droite peuvent être considérés comme des actes de terrorisme. Cette difficulté découlerait des particularités des mouvances violentes d'extrême droite : l'hétérogénéité de leurs partisans, leurs nombreuses interconnexions et la diversité des cibles potentielles. L'incrimination relative au groupe terroriste semble notamment en cause, car « les autorités judiciaires peuvent éprouver des difficultés à envisager des poursuites pour participation aux activités d'un groupe terroriste, qui nécessitent d'établir un lien clair entre le suspect et l'organisation »<sup>68</sup>. La Commission souligne, par conséquent, la nécessité « de mieux comprendre les mouvances violentes d'extrême droite, et en particulier les particularités des groupes violents »<sup>69</sup>.

---

67 COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de la directive (UE) 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*, COM (2021) 701 final du 18 novembre 2021, p. 3.

68 *Ibid.*, p. 5.

69 *Ibid.*, p. 8.

## 2. QUELQUES ÉLÉMENTS D'ANALYSE

Ces questions nous amènent à examiner préalablement les contours du phénomène visé, avant de nous interroger sur l'adéquation, à son égard, des dispositifs antiterroristes existants. Il ne s'agit pas, cependant, de déterminer ce qu'est le « terrorisme d'extrême droite », mais d'examiner les définitions qu'en donnent certains organismes publics européens<sup>70</sup> (2.1) et belges (2.2).

### 2.1 UN TERRORISME D'EXTRÊME DROITE ?

Employés dans de nombreux documents officiels, les termes « extrême droite » recouvrent une réalité complexe et dont les activités sont en grande partie légales : non seulement des groupes racistes ou poursuivant leurs idéaux par le recours à la force, mais aussi des partis politiques et des mouvements sociaux, comme le souligne le Comité R<sup>71</sup>. Ce dernier relève que les caractéristiques qui reviennent systématiquement chez les auteurs qui établissent une définition de l'extrême droite sont notamment l'ultra-nationalisme et l'anti-démocratie, ainsi que le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, caractéristiques épinglées aussi par Europol<sup>72</sup>. Le Comité R affirme que « ces caractéristiques devraient être étendues pour inclure la tendance à recourir à la violence »<sup>73</sup>.

Europol décrit une « scène extrêmement hétérogène »<sup>74</sup>, caractère décliné dans un récent avis publié par les presses de l'UE qui décrit les « groupes extrémistes de droite violents » comme un phénomène très diversifié<sup>75</sup> quant aux idéologies, aux modes d'action et à l'organisation, allant d'organisations disciplinées et hiérarchiques aux petites cellules et aux individus agissant seuls. Les néo-nazis, notamment, « affichent des niveaux élevés de violence », mais même l'idéologie extrémiste et la rhétorique alarmiste des mouvements extrémistes sont considérés présenter « un lien intrinsèque avec la violence »<sup>76</sup>.

Le (projet de) recours à la violence semble être l'élément qui amènera, le cas échéant, à qualifier de terroristes ces groupes ou individus : « *Right-wing terrorism refers to the use of terrorist violence by right-wing extremists* »<sup>77</sup>.

Bien que, en mars 2023, le site d'Europol ne mette en garde que contre le seul terrorisme à matrice djihadiste<sup>78</sup>, son dernier rapport constate un renforcement du phénomène de

70 Ainsi que le récent avis normatif destiné à la communauté politique européenne, qui résume les résultats de multiples études et recherches (A. PAUWELS, *op. cit.*).

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

72 « *Violent right-wing extremist ideologies are centered on exclusionary nationalism, racism, xenophobia and/or related intolerance* » (EUROPOL, *Terrorism situation and trend report*, 2022 (TE-SAT), p. 45).

73 COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, *op. cit.*, p. 14.

74 EUROPOL, *Terrorism Situation and Trend report*, 2020 (TE-SAT), p. 67 (nous traduisons).

75 Qui va des mouvements néo-nazis ou identitaires aux « extrémistes célibataires ».

76 A. PAUWELS, *op. cit.*, p. 6.

77 EUROPOL, *Terrorism situation and trend report*, 2022 (TE-SAT), p. 45.

78 « *The overall terrorist threat to the security of the EU remains acute. The main concern of Member States is jihadist terrorism and the closely related phenomenon of foreign terrorist fighters who travel to and*

l'extrême droite violente et fait état de deux attentats manqués ou déjoués en 2019, d'un attentat réussi et de trois non réussis en 2020, ainsi que de trois attentats non réussis en 2021. Il rapporte 64 arrestations pour « *right-wing terrorist offences* » en 2021, effectuées dans 9 pays membres de l'UE. L'infraction la plus souvent constatée a été la participation à un groupe terroriste, souvent associée à des activités de propagande terroriste. Quant aux condamnations pour « *right-wing terrorism-related offences* », Europol en rapporte 6 en 2019, 11 en 2020 et 15<sup>79</sup> en 2021<sup>80</sup>.

## 2.2 L'EXTRÊME DROITE (POTENTIELLEMENT) VIOLENTE EN BELGIQUE

En Belgique, des informations sur l'existence de groupes d'extrême droite potentiellement violents proviennent des services de renseignement – Sûreté de l'Etat (VSSE) et Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS) –<sup>81</sup>, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM)<sup>82</sup>, des enregistrements effectués dans la Banque de données commune (BDC) et de quelques affaires pénales<sup>83</sup>.

### Une définition imprécise

La question de la menace provenant de l'extrémisme de droite violent ou terroriste bute, en Belgique comme ailleurs, sur l'absence d'une définition univoque du phénomène. En 2021, le Comité permanent R affirmait, à bon escient, que « la première étape consiste nécessairement à définir clairement la menace. Sinon, il est difficile pour les services d'avoir une vision correcte du phénomène sur lequel enquêter »<sup>84</sup>. Il épinglait le fait que les services chargés du suivi de l'extrémisme de droite n'employaient même pas une terminologie commune.

Sans être d'accord sur les termes, tant la VSSE que l'OCAM s'efforcent de distinguer une « extrême droite » qui respecte la démocratie et un « extrémisme de droite » ou une « droite radicale » « dont les actes et les opinions transgressent les limites de la démocratie »<sup>85</sup>. La VSSE affirme se baser sur la définition de l'extrémisme donnée par la loi du 30

*from conflict zone* » (<https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/crime-areas/terrorism>).

79 En France, Allemagne, Italie et Pays-Bas.

80 EUROPOL, *Terrorism situation and trend report (TE-SAT)*, 2022, pp. 44-51. Le rapport est présenté comme « *the most comprehensive report on the situation and trends observed in terrorism in Member States* », <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2022-te-sat#downloads>.

81 Le suivi des activités extrémistes est confié à la Sûreté de l'Etat (art. 7, 1° et 8, 1°, al. 2, c) L.R&S), mais le Service Général du Renseignement et de la Sécurité, soit le service de renseignement militaire, surveille le développement de l'extrémisme parmi les militaires ou au sein du personnel civil « pour autant qu'ils représentent une menace pour le département ou son fonctionnement » (COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, *op. cit.*, pp. 23-24). Le suivi de l'extrémisme de droite par la VSSE concerne tant les groupements que les individus.

82 Entre autres, l'OCAM était le service pilote du Groupe de travail Extrême droite dans le cadre du Plan R, qui a rédigé des analyses générales (COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, *op. cit.*, p. 42).

83 On peut également mentionner dans cette liste UNIA, dans sa compétence de poursuites des violations de la loi négationnisme et de lutte contre les discriminations raciales et islamophobes. UNIA a une base de données de jurisprudence en ligne contenant pas moins de 10 décisions récentes (2021 ou 2022) relatives à l'extrême-droite (9 sur la référence "extrême-droite", 1 sous "identitaire"), y compris plusieurs affaires de violences motivées par la haine : [https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence?keywords=extr%C3%A0me+droite&require\\_all=category](https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence?keywords=extr%C3%A0me+droite&require_all=category).

84 COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, *op. cit.*, p. 48.

85 *Ibid.*, p. 31.

novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité<sup>86</sup> (L.R&S), mais également sur le travail académique et sur la définition de son homologue néerlandais, l'AIVD. Le SGRS s'appuie sur les analyses de la VSSE et, partant, sur les mêmes définitions et concepts.

Or, la définition donnée par la L.R&S est très étendue et ne permet pas de distinguer clairement, d'une part, l'expression d'un désaccord radical relevant de la liberté d'expression et, d'autre part, des objectifs effectivement dangereux. Elle se réfère aux « conceptions ou [aux] visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires » contraires, « en théorie ou en pratique », aux principes de la démocratie, des droits fondamentaux ou de l'État de droit et comprend le « processus de radicalisation »<sup>87</sup>.

La définition de l'AIVD est tout aussi large : il s'agit de « la poursuite active et/ou le soutien à des changements profonds dans la société qui sont susceptibles de mettre en danger (la pérennité) de l'ordre juridique démocratique »<sup>88</sup> et les méthodes peuvent être violentes ou non. Dans une telle situation, l'extrémisme de droite se manifeste lorsque la xénophobie, la haine envers les étrangers et/ou l'ultranationalisme occupent une place centrale.

Le Comité R émet une grande réserve face à ces définitions, tout en rappelant que le législateur en a justifié l'imprécision par le fait qu'elles ne visent qu'à définir les domaines d'activité de la Sûreté de l'État, en dehors de toute infraction<sup>89</sup>.

Finalement, c'est l'élément de la violence qui semble caractériser la qualification de terroriste d'un groupe d'extrême droite, dès lors que « toute forme d'extrémisme qui incite ou encourage l'utilisation de la violence entre dans le champ d'application »<sup>90</sup> de la Stratégie extrémisme et terrorisme (Stratégie TER), qui a remplacé, depuis septembre 2021, le Plan d'action radicalisme (Plan R).

### Des caractéristiques en évolution

Selon les informations recueillies par le Comité R avant janvier 2021, la VSSE constatait une transformation fondamentale du milieu de l'extrême droite ces dernières années : « les formes traditionnelles de l'extrême droite, telles que le néonazisme et la culture Skinhead, sont en déclin, alors que l'activisme anti-islam et anti-migrants (...) sont devenus les sujets principaux pour l'extrême droite »<sup>91</sup>. La VSSE constatait également un intérêt croissant pour les armes : « les militants d'extrême droite sont appelés à s'armer et à prendre des cours de tir afin d'être prêts à la confrontation, inévitable selon eux, entre les

---

86 M.B., 18 décembre 1998, p. 40312.

87 Art. 8, al. 2, c) « extrémisme : les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'Etat de droit en ce compris le processus de radicalisation. »

88 COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, op. cit., p. 19.

89 *Ibid.*

90 OCAM, *Note stratégique : extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique (Stratégie TER)*, Septembre 2021, p. 7.

91 COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, op. cit., p. 23.

musulmans et les chrétiens en Europe »<sup>92</sup>.

Dans le dernier rapport (2021-2022), la VSSE signale un glissement plus radicalement antisystème. Les extrémistes de droite visent de plus en plus les institutions, ce qui remplace leurs objectifs « classiques » tels que les centres de rétention pour étrangers, les mosquées ou les synagogues. L'idéologie raciste et xénophobe subsiste, dès lors qu'ils reprochent au gouvernement sa passivité face à l'« islamisation » du pays, mais d'autres griefs ont été suscités par la gestion de la pandémie du COVID et les effets économiques de la guerre en Ukraine<sup>93</sup>.

Par ailleurs, comme d'autres Etats membres de l'UE, la Belgique a rapporté l'émergence de groupes paramilitaires prétendant protéger les populations contre la menace dérivant de l'Islam et de l'immigration<sup>94</sup>. Des dérives sont aussi constatées auprès des militaires de carrière : en 2021, le Service de renseignement militaire suivait une trentaine de militaires pour leurs opinions d'extrême droite<sup>95</sup>.

## Radicalisation

Si l'élément de la violence, couplé à une attitude antidémocratique à dominante raciste et xénophobe, semble caractériser la notion de terrorisme d'extrême droite, la mise sous observation des individus et groupes devance l'existence d'une quelconque activité illégale. La notion d'extrémisme donnée par la L.R&S inclut en effet le « processus de radicalisation », soit « 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° L.R&S).

Le Comité R et l'OCAM considèrent qu'il existe un parcours de radicalisation d'extrême droite similaire à d'autres processus de radicalisation tel celui qui peut conduire au terrorisme djihadiste, allant de petits incidents à des incidents plus graves et ensuite à la violence, et qu'il est donc « important de capter les premiers signaux »<sup>96</sup>.

Le suivi de la VSSE se concentre tout particulièrement « sur des individus qui expriment des idées extrémistes tout en manifestant une fascination pour les armes et/ou ont participé à des entraînements paramilitaires »<sup>97</sup>. Elle est dotée d'un instrument d'analyse, fondé sur une cinquantaine d'indicateurs, visant à évaluer le degré de radicalisation d'un individu et/ou du risque qu'il verse dans la violence extrémiste. Cependant, jusqu'à fin

92 *Id.*

93 SÛRETÉ DE L'ETAT, *Intelligence report 2021-2022*, pp. 18-19. Le rapport mentionne aussi des groupes de survivalistes (dont un sous enquête judiciaire) qui constituent de larges réserves de biens d'usage courant et d'armes. Leurs discours mélangent des théories d'extrême droite, des attaques au gouvernement, de la misogynie et des théories conspirationnistes.

94 EUROPOL, *Terrorism Situation and Trend report (TE-SAT)*, 2020.

95 COMITÉ R, *Enquête de contrôle concernant, d'une part, la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense par les deux services de renseignement, et d'autre part, leur collaboration portant notamment sur l'échange d'informations avec leurs partenaires, y compris la Défense*, Rapport final, 1<sup>er</sup> juillet 2021 (dorénavant : « Enquête Conings »).

96 COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, *op. cit.*, p. 32 ; OCAM, *Note sur le phénomène de l'extrémisme de droite*, 14 février 2020.

97 COMITÉ R, *ibid.*, p. 32.

2020, il ne concernait que les individus faisant l'objet d'une enquête judiciaire pour terrorisme et n'était pas appliqué à l'extrémisme idéologique, en raison notamment de l'insuffisance d'effectifs de la VSSE. La VSSE considère, par ailleurs, qu'il n'est « peut-être pas l'instrument le plus approprié pour détecter les loups solitaires »<sup>98</sup>.

En 2021-2022, la VSSE s'émeut de la radicalisation rapide de jeunes d'extrême droite, notamment par internet, qui se transforment parfois en prédicateurs de haine ou incitent à la violence derrière leur écran, parfois sur fond de vues nazies ou antisémites<sup>99</sup>.

### Un phénomène menaçant ?

La VSSE déclare avoir constaté une augmentation de l'extrémisme de droite potentiellement violent depuis la moitié des années 2010 même si, jusqu'à présent, la violence n'aurait que peu dépassé le stade de la volonté ou de la préparation<sup>100</sup>.

Le constat et la mesure d'une menace terroriste provenant de l'extrême droite ne sont pas évidentes à établir. Vu la diversité des acteurs visés, la frontière entre activisme et action violente n'apparaît pas clairement ; cela, d'autant plus qu'on prend en compte les « phénomènes de radicalisation ». Il n'est donc pas surprenant de constater l'absence de données quantitatives sur l'ampleur de la menace émanant de l'extrême droite en Belgique. En octobre 2019, le ministre de l'Intérieur expliquait, s'agissant du nombre d'infractions qui peuvent être liées au phénomène de l'extrême droite, que « l'image reste incomplète et qu'il est difficile de produire des données statistiquement pertinentes »<sup>101</sup>. La situation paraît inchangée aujourd'hui.

Le directeur de l'OCAM affirmait, en 2020, que « la menace inspirée par l'extrémisme de droite augmente », mais qu'elle demeure néanmoins limitée ; cependant « il n'est pas inconcevable qu'un "acteur isolé" se laisse manipuler par cette idéologie en vue de commettre une attaque »<sup>102</sup>.

Dans la même période, la VSSE constatait « que les groupements évoluant dans la sphère de l'extrême droite perdent en importance »<sup>103</sup>, alors que l'OCAM constatait « une augmentation des interventions et des suivis judiciaires dans le cadre de menaces potentielles émanant d'extrémistes de droite »<sup>104</sup>, mais dont il indiquait comme seul exemple le cas de Jürgen CONINGS.

---

98 *Ibid.*, p. 54.

99 SÛRETÉ DE L'ÉTAT, *Intelligence report 2021-2022*.

100 *Ibid.*

101 COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, *op. cit.*, p.42.

102 OCAM, *La menace extrémiste de droite en recrudescence*, 18 mai 2020.

103 COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, *op. cit.*, p. 36.

104 OCAM, *Rapport d'activité 2021*, p. 22.

Pour les deux années suivantes, la VSSE mentionne la radicalisation inquiétante d'un nombre croissant de jeunes (entre autres d'extrême droite) et leur dégoût pour les institutions parmi les menaces les plus significatives<sup>105</sup>. La Police fédérale relève que les extrémismes politiques montent en puissance, s'arment de plus en plus et se montrent de plus en plus violents. Elle remarque aussi leur internationalisation via les réseaux sociaux<sup>106</sup>. Dans tous les cas, la VSSE comme l'OCAM considèrent qu'une telle menace est constituée principalement par des individus agissant seuls ; le Comité R précise que leur détection est difficile en raison de leur isolement<sup>107</sup>.

### Aperçu des faits reportés

En 2022, sur 215 signalements de menaces en lien avec le terrorisme ou l'extrémisme rapportés par l'OCAM, la plupart provenant des réseaux sociaux et des applications de messagerie, une vingtaine sont en lien avec l'extrémisme de droite<sup>108</sup>.

L'OCAM décide, notamment, de l'enregistrement des données concernant un individu dans la Banque de données commune (BDC)<sup>109</sup>, sur la base des informations reçues par d'autres services. Il effectue aussi une évaluation du niveau de « menace terroriste et extrémiste émanant de la personne en question »<sup>110</sup>. Dans le doute, on ratisse très large. En effet, sont repris (entre autres) dans la BDC non seulement les individus pour lesquels on dispose d'éléments indiquant qu'ils remplissent les critères d'une des catégories prévues par la banque de données, mais aussi certains dont les informations doivent encore être confirmées et/ou évaluées. On parle alors de « pré-enquête ».

Les extrémistes de droite apparaissent à la fois dans la catégorie des prédicateurs de haine (PH) et des extrémistes potentiellement violents (EPV). Fin 2020, une cinquantaine de personnes enregistrées provenaient du milieu de l'extrême droite<sup>111</sup>. En 2022, sur 702 individus faisant l'objet d'un suivi prioritaire, la BDC comptait 64 extrémistes de droite<sup>112</sup>. Le nombre resterait stable en mars 2023 (690 dont 65 extrémistes de droite<sup>113</sup>).

L'OCAM considère, cependant, que les crimes de haine et les incidents inspirés par l'extrême droite sont dans une large mesure sous-rapportés<sup>114</sup>. L'étiquette de « terrorisme d'extrême droite » a été néanmoins appliquée à quelques faits, arrestations et condamnations. Il est toutefois impossible de déterminer et examiner leur qualification juridique sur la simple base de la description dont nous disposons.

---

105 Sureté de l'Etat, *Intelligence report 2021-2022*.

106 Police fédérale, *Rapport annuel 2021*.

107 SÛRETÉ DE L'ÉTAT, *Rapport annuel 2019* ; OCAM, *Début du procès des attentats du 22 mars 2016* : « La menace émane désormais plutôt d'auteurs agissant seuls », 2 décembre 2022 ; COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, op. cit..

108 OCAM, *215 menaces en lien avec le terrorisme et l'extrémisme*, 23 février 2023.

109 L'OCAM en est le gestionnaire opérationnel. Pour une analyse critique de la BDC, cf. le rapport 2021 du Comité T, chap. I, sect. 1.

110 OCAM, *Note stratégique : extrémisme et terrorisme...*, op. cit., p. 17.

111 COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, op. cit.

112 OCAM, *Début du procès des attentats du 22 mars 2016...*, op. cit.

113 CH.IX. « Deux projets concrets d'attentat terroriste ont été déjoués en Belgique », *La Libre*, 29 mars 2023.

114 COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, op. cit.

Le groupement *Schild en Vrienden*, qui a publié sur les réseaux sociaux des messages racistes, antisémites et xénophobes, aurait cautionné, voire incité à la violence<sup>115</sup>. Sept de ses adeptes, dont un député d'extrême droite inculpé aussi pour négationnisme (et qui a démissionné), ont été renvoyés devant le tribunal correctionnel pour violations de la loi sur le racisme et de la législation sur les armes<sup>116</sup>.

Les affaires suivantes sont mentionnées par le Comité R comme relevant de l'extrême droite violente. En 2018 : arrestation à Liège d'une personne suspectée de planifier un attentat à la bombe contre une mosquée, et qui était en possession d'explosifs artisanaux ; arrestation à Anvers d'une personne ayant proféré des menaces contre l'Antwerp Pride sur les réseaux sociaux et qui détenait « des couteaux » et un drapeau orné d'une croix gammée ; intervention de la police à la gare d'Alost contre un homme armé aux sympathies néonazies mais qui aurait agi sous l'emprise « d'un coup de folie » ; il est abattu. En 2019 : incendie volontaire à Bilzen, probablement à caractère xénophobe ou raciste, dans un bâtiment destiné à accueillir des demandeurs d'asile<sup>117</sup>.

L'affaire CONINGS est celle qui a le plus fortement défrayé la chronique. Ce militaire était connu pour ses sympathies pour l'extrémisme de droite et sa proximité avec des groupes néonazis. En août 2020, il est placé en « pré-enquête extrémiste potentiellement violent » par l'OCAM et s'en voit attribuer le statut en février 2021, avec le niveau de menace 3<sup>118</sup>. Disparu en mai 2021, il a été retrouvé sans vie en juin, après une chasse à l'homme très médiatisée. J. CONINGS était en possession d'armes lourdes et avait proféré des menaces à l'encontre de plusieurs personnalités et institutions, notamment la Défense. Ces événements ont eu lieu malgré le fait que les informations disponibles amenaient à le considérer comme particulièrement dangereux<sup>119</sup>. Le Comité R se demande comment l'intéressé a pu accéder aux armes et aux munitions, ainsi que les emporter, et constate que les règles en vigueur n'ont pas été respectées ; il relève des erreurs, des défaillances et des problèmes structurels : les faits ont été détectés à temps, mais il n'y a pas eu de suivi suffisamment actif<sup>120</sup>.

---

115 COMITÉ R *Enquête de contrôle...*, *op. cit.*

116 BELGA et Q. JORIS, « Dries Van Langenhove renvoyé devant le tribunal correctionnel pour négationnisme », *L'Echo*, 23 février 2023.

117 COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, *op. cit.* Le recueil de jurisprudence d'UNIA présente des jugements portant sur des faits dont les auteurs sont des personnes à l'idéologie d'extrême droite ou identitaire ; indépendamment de la gravité des faits, il s'agit cependant de violences motivées par le racisme et la haine plutôt que d'actes de terrorisme ; cf. <https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence>.

118 COMITÉ R, *Enquête Conings*.

119 OCAM, *Rapport d'activité 2021*.

120 COMITÉ R, *Enquête Conings*.

### 3. EXTRÊME DROITE VIOLENTE ET POLITIQUES ANTITERRORISTES

En tant que menace, le « terrorisme d'extrême droite » est défini – en simplifiant – comme une idéologie anti-démocratique caractérisée par une attitude raciste et préconisant, si non utilisant le recours à la violence. Or, ces critères peuvent s'appliquer quelle que soit l'idéologie politique ou religieuse sous-jacente. Ils couvrent donc un champ extrêmement large, ce qui rend difficile l'évaluation du risque que de tels phénomènes se concrétisent en actions terroristes. Comment, dès lors, évaluer l'adéquation des politiques antiterroristes existantes pour éviter une telle évolution ? Et quels sont les dispositifs à adapter, le cas échéant : (3.1) la législation pénale et/ou (3.2) les mesures de surveillance et/ou (3.3) celles de prévention et de réaction non pénales ?

La réponse devrait être fondée sur une plus ample connaissance de ces phénomènes et sur une véritable évaluation de la législation et des mesures en vigueur ; nous nous attellerons néanmoins à l'élaboration de quelques éléments de réflexion.

#### 3.1 TERRORISME D'EXTRÊME DROITE : A-T-ON BESOIN DE NOUVELLES DISPOSITIONS PÉNALES ?

Les principaux critères de définition du « terrorisme d'extrême droite » permettent le recours aux infractions terroristes établies en droit belge (et donc européen). Cependant, l'intérêt de qualifier de terrorisme des exactions à caractère raciste, xénophobe ou antisémite interpelle, notamment en raison des circonstances aggravantes liées à ce type de mobile qui ont déjà été introduites dans le code pénal. De plus, la difficulté de la qualification et de la preuve de l'intention terroriste, épinglées lors des évaluations de la directive européenne examinée, peut être engendrée par le fait que l'on vise des phénomènes différents.

Dans tous les cas, les incriminations en vigueur en matière de terrorisme ne requièrent aucun élargissement. Comme la directive de 2017, le Titre 1<sup>er</sup>ter du Livre II du Code pénal belge prévoit, tout d'abord, des incriminations générales relatives aux actes de terrorisme (art. 137 et 138 C. pén.), aux groupes terroristes (art. 139 et 140 C. pén.) et aux différentes formes d'aide, financement ou préparation d'une infraction terroriste (art. 141 et 140septies C. pén.). La définition de l'acte de terrorisme, qui constitue le socle de ces incriminations<sup>121</sup>, est indifférente à l'idéologie sous-jacente, dès lors qu'il s'agit de l'action « qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale 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 ». Cette définition peut recouvrir des actes de terrorisme caractérisés par une idéologie d'extrême droite.

121 Par ailleurs largement critiquée dès son introduction.

Il en va de même du (très problématique<sup>122</sup>) article 140bis du Code pénal, qui réprime l'incitation directe ou indirecte au terrorisme. Si cette incrimination a été adoptée pour contrer les appels issus de groupes ou individus visant la violence djihadiste, rien dans cette disposition ne relie l'incitation illicite à une idéologie particulière ; les discours incriminés pourraient donc relever d'une idéologie d'extrême droite. Aussi, les autres incriminations qui ont été adoptées en référence au phénomène particulier du « terrorisme djihadiste » (recrutement, formation et autoformation, voyages dans un but de terrorisme) pourraient être appliquées à un groupe d'extrême droite qui recrute des adeptes pour perpétrer des attentats ou à un individu qui se forme lui-même ou qui traverse les frontières dans un tel but.

On constate, ainsi, que le droit pénal belge actuel (et, partant, la directive européenne de 2017) est largement armé pour s'attaquer à un éventuel phénomène terroriste caractérisé par une idéologie d'extrême droite et n'a aucun besoin d'être renforcé. Rappelons, par ailleurs, que nous en avons déjà épinglé les failles par rapport aux principes de nécessité et de proportionnalité, qui persisteront en cas d'application des dispositions existantes à des phénomènes différents. La nécessité d'une évaluation des dispositions pénales en vigueur reste donc d'actualité.

### **3.2 SURVEILLANCE DE L'EXTRÊME DROITE ET RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX**

Dans l'affaire Conings, ce qui a été mis en cause n'est pas la législation pénale mais les défaillances des dispositifs de surveillance. La nécessité d'une évaluation de ces dispositifs est double : non seulement car ils n'ont pas évité qu'un individu connu pour sa proximité avec des groupes néonazis devienne concrètement dangereux (bien que, finalement, il ne l'ait été que pour lui-même), mais aussi en raison de la portée extrêmement large de ces dispositifs et des risques qui en découlent pour les droits et libertés fondamentaux.

Nous avons vu que le Comité R a émis une forte réserve à l'égard des définitions des phénomènes d'extrême droite à surveiller employées par les services de renseignement. De surcroît, la VSSE affirme qu'elle s'est intéressée principalement à la « menace *potentielle* de violence » et considère « qu'il convient de concentrer tout autant son attention sur les organisations *qui ne présentent pas un caractère violent visible*, mais qui prêchent la haine et la violence, ce qui peut en inciter d'autres à verser dans la violence »<sup>123</sup>. Cela n'est pas rassurant, dès lors que le suivi par ces services, sur la base de définitions imprécises et incluant un processus (de radicalisation) en devenir, peut constituer une porte d'entrée dans la catégorie des « terroristes d'extrême droite »<sup>124</sup>.

---

122 Cf. notre analyse critique dans les rapports de 2009 (chap. 4) et 2017 (chap. 1, II).

123 COMITÉ R, *Enquête de contrôle...*, op. cit., p. 41 (nous soulignons).

124 Cela est d'autant plus inquiétant que la Stratégie TER se réfère à la définition d'extrémisme établie par la L.R&S, qui inclut les convictions politiques, idéologiques, confessionnelles ou philosophiques les plus diverses (OCAM, *Note stratégique : extrémisme et terrorisme...*, op. cit.).

Il convient de souligner la nécessité – affirmée par le Comité R – de définir « les critères les plus objectifs possibles pour déterminer quels individus et/ou groupes doivent faire l’objet de leur suivi »<sup>125</sup>, et l’importance de l’élément de la violence, qui peut permettre de limiter l’emprise de la surveillance par les services de renseignement<sup>126</sup>.

Espérons, entretemps, que les indications présentées dans la Stratégie TER seront appliquées à la lettre : « dans un État de droit démocratique, il va de soi que les personnes et les groupes exprimant des idées radicales ne constituent pas un problème en soi et peuvent même être enrichissants. Des positions claires et provocatrices qui remettent en question le *statu quo* ont toute leur importance dans une société démocratique. Convaincre les autres de ses propres idées constitue un acte légitime »<sup>127</sup>.

### 3.3 TERRORISME D’EXTRÊME DROITE ET DISPOSITIFS À CARACTÈRE PRÉVENTIF

La montée des idéologies d’extrême droite jusqu’aux institutions étatiques de plusieurs pays requiert certainement (entre autres) un renforcement général de l’éducation aux droits et à la démocratie. Le recours à des dispositifs de prévention de la radicalisation ou de déradicalisation (en prison ou dans la ville) risque toutefois d’être contreproductif, en imposant une étiquette de « terroriste » à des positions vécues comme la libre expression d’une opinion, juridiquement protégée, ou à des formes d’activisme politique. Si on veut néanmoins y avoir recours, ces dispositifs devront être adaptés en fonction de leurs nouvelles cibles.

Ces dispositifs ont été pensés et mis en œuvre par rapport au phénomène particulier de la radicalisation à caractère djihadiste. Or, bien que les idéologies d’extrême droite puissent aussi conduire à une forme de radicalisation violente, le phénomène est différent, voire opposé au précédent : l’altérité apportée par la référence (dévoyée) à l’islam et les déterminants géopolitiques ne se retrouvent pas dans l’idéologie d’extrême droite. Celle-ci est enracinée dans le fourvoiement de l’idée nationale et prend comme cible de prédilection les non-nationaux. D’ailleurs, on a affirmé que les programmes de prévention et de déradicalisation (qui existent à l’étranger) à l’égard des jeunes néo-nazis et skinhead devraient être adaptés à l’évolution des phénomènes d’extrémisme de droite car « la plus grande diversité du groupe ‘à risque’, le développement de son internationalisation et sa présence en ligne nécessitent des mesures supplémentaires et une réévaluation de certains aspects »<sup>128</sup>.

Une telle adaptation ne devrait avoir lieu, toutefois, qu’à la suite d’une évaluation globale de ces dispositifs et de leur application à la radicalisation djihadiste : de leur pertinence et efficacité, mais aussi de leur proportionnalité au regard du respect de la vie privée et des libertés publiques.

125 Comité R, *Enquête de contrôle...*, *op. cit.*, p. 50.

126 L’art. 8, 1<sup>o</sup>, al. 2, b) L.R&S définit le terrorisme 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 » (nous soulignons).

127 OCAM, *Note stratégique : extrémisme et terrorisme...*, *op. cit.*, p. 6.

128 A. PAUWELS, *op. cit.*, p. 4.

La Stratégie TER semble aller dans le sens d'un élargissement des approches, en soulignant que « les mesures appliquées pourront donc différer selon le type d'extrémisme, d'environnement et d'individu »<sup>129</sup>, mais aussi d'une séparation plus nette entre répression et prévention. Cette stratégie semble ouvrir la porte à un changement de paradigme : « au fil du temps, cette approche sécuritaire des phénomènes s'est toutefois avérée insuffisante, la société inclusive devant être la principale arme de la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme. Une attention particulière pour la prévention et la réinsertion sociale des individus dans la société est en l'occurrence essentielle »<sup>130</sup>.

L'accent mis sur l'importance de l'approche multidisciplinaire, qui fait des « acteurs sociaux au sens large » des « partenaires de premier plan » dans le domaine de la prévention et du suivi<sup>131</sup> mérite attention, à condition cependant que celle-ci ne tende pas, dans la pratique, à les impliquer en tant que porte d'entrée et support de la répression.

L'OCAM lui-même le souligne d'ailleurs: « Il est essentiel que les autorités fassent preuve d'une résilience suffisante en vue d'attenter le moins possible aux droits et libertés fondamentaux des citoyens dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme »<sup>132</sup>.

## BIBLIOGRAPHIE

- **Législation**

### Belgique

Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *M.B.*, 18 décembre 1998, p. 40312.

### Union européenne

Directive (UE) 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.*, 2017, L, 88, p. 6.

- **Doctrine**

### Ouvrages

RENARD, Th., *The Evolution of Counter-Terrorism Since 9/11. Understanding the Paradigm Shift in Liberal Democracies*, London and New York, Routledge, 2022, 218 p.

---

129 OCAM, Note stratégique : extrémisme et terrorisme..., *op. cit.*, p. 7.

130 *Ibid.*, p. 4.

131 *Ibid.*, p. 8.

132 *Ibid.*, p. 4.

## Documentation institutionnelle

CESE, *Évaluation de la directive relative à la lutte contre le terrorisme (rapport d'information)*, SOC/675-EESC-2021, 2021, 43 p., disponible sur <https://www.eesc.europa.eu/>

COMITÉ R, *Enquête de contrôle concernant, d'une part, la détection et le suivi de la radicalisation d'un militaire de la Défense par les deux services de renseignement, et d'autre part, leur collaboration portant notamment sur l'échange d'informations avec leurs partenaires, y compris la Défense*, Rapport final, 1<sup>er</sup> juillet 2021.

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

COMITÉ T, *Rapport 2008 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2008, 37 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

— , *Rapport 2009 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2009, 33 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

— , *Rapport 2017 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2017, 71 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

— , *Rapport 2022 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2022, 139 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de la directive (UE) 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*, COM (2021) 701, 18 novembre 2021.

EUROPEAN NETWORK OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS, *ENNHRI Statement on the EU Commission Report on the Directive 2017/541 on combating terrorism*, COM(2021)701 final.

EUROPOL, *Terrorism situation and trend report (TE-SAT)*, 2020.

— , *Terrorism situation and trend report (TE-SAT)*, 2022.

OCAM, *215 menaces en lien avec le terrorisme et l'extrémisme*, 23 février 2023.

— , *Début du procès des attentats du 22 mars 2016 : « La menace émane désormais plutôt d’auteurs agissant seuls »*, 2 décembre 2022.

— , *La menace extrémiste de droite en recrudescence*, 18 mai 2020.

— , *Note stratégique : extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique (Stratégie TER)*, Septembre 2021.

— , *Note sur le phénomène de l’extrémisme de droite*, 14 février 2020.

— , *Rapport d’activité 2021*.

PAUWELS, A., *Les manifestations contemporaines de l’extrémisme violent de droite dans l’UE : présentation des pratiques de prévention et de lutte contre l’extrémisme violent*, Avis juridique, Réseau de sensibilisation à la radicalisation, Luxembourg, Office des publications de l’Union européenne, 2021.

POLICE FÉDÉRALE, *Rapport annuel 2021*.

SÛRETÉ DE L’ÉTAT, *Intelligence report 2021-2022*.

— , *Rapport annuel 2019*.

- **Autres sources**

### **Articles de presse**

CH.LY. « Deux projets concrets d’attentat terroriste ont été déjoués en Belgique », *La Libre Belgique*, 29 mars 2023.

BELGA et JORIS, Q., « Dries Van Langenhove renvoyé devant le tribunal correctionnel pour négationnisme », *L’Echo*, 23 février 2023.

## PARTIE 2 : ACTUALITÉS

### CHAPITRE IV – LE FAUX DÉPART DU PROCÈS DES ATTENTATS DE BRUXELLES : 4 DE QUELQUES QUESTIONS RELATIVES AUX DROITS DES PERSONNES POURSUIVIES

#### ABSTRACT

Ce chapitre procède à un historique de la résolution de deux questions ayant agité le début du procès des attentats de Bruxelles : (1) l'utilisation de boîtes sécurisées et (2) le recours systématique à des fouilles à nu avec genuflexions. Pour ce qui est de la première question, la défense a soutenu – en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – que ces boîtes étaient une infraction aux art. 3 et 6 CEDH car (a) ils ne sont utilisés dans aucune autre Cour d'assise en Belgique ; (b) cette mesure était surabondante au regard du dispositif sécuritaire au Justitia ; (c) aucun boîtier de ce type n'avait été utilisé dans quelque autre procès antiterroriste en Europe et ; (d) la conception particulière – et inédite – des boîtes pouvait les assimiler à des cages. La Cour d'assise a, sur cette question, constaté la violation de l'art. 6 CEDH, mais pas de l'art. 3. Sur la question des fouilles à nu systématiques avec genuflexions, la défense s'est à nouveau basée sur la jurisprudence de la Cour pour mettre en cause leur conformité à l'art. 3 CEDH. En première instance, le tribunal statuant en référé a jugé le caractère systématique des fouilles contraire à la CEDH ; après un appel de l'Etat belge, la Cour d'appel de Bruxelles a été plus loin en constatant l'illégalité des genuflexions et de l'utilisation de masques occultant en dehors des transfèrements entre la prison de Haren et le Justitia.

#### INTRODUCTION

« Une inédite introspection de la Belgique contemporaine s'annonce. De celles qui situent ce procès au même rang qu'un procès Dutroux »<sup>133</sup>. Ce sont en ces termes que la presse a évoqué l'ouverture du procès des attentats de Bruxelles en septembre 2022. Dans la foulée du procès des attentats de Paris, la Belgique a en effet procédé à son tour au jugement des personnes poursuivies pour les faits qui se sont déroulés en Belgique en mars 2016.

133 A. SENTE et L. COLART, « Dire les faits, dire le droit, comprendre: le maxiproces du 22-Mars face à un défi historique », *Le Soir*, 10 septembre 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkNc>.

A cette occasion, une série de questions a agité les analystes, la Belgique ayant été peu confrontée dans son histoire judiciaire aux « mégaprocès », par rapport à d'autres Etats (Italie, France...), ainsi qu'aux défis que ceux-ci engendrent en ce qu'ils impliquent le jugement de faits qualifiés par d'aucuns de « hors normes »<sup>134</sup>. Parce que particulier, ce procès l'est assurément, que ce soit en raison de la nature des faits, du nombre de parties civiles et de personnes poursuivies ou encore de sa longueur et des conditions dans lesquelles il doit se dérouler.

A ce titre, les enseignements que l'on peut tirer du procès parisien sont d'une grande utilité, que ce soit quant à la volonté de poursuivre et punir les auteurs reconnus coupables mais aussi de permettre aux victimes de se voir reconnus dans leur souffrance ou encore quant à la nécessité d'offrir une explication politique et sociologique à des faits qui ont profondément marqués nos sociétés<sup>135</sup>. Si le procès parisien a généralement fait l'objet d'analyses positives<sup>136</sup>, il n'a toutefois pas manqué de faire aussi l'objet de critiques sur différents points<sup>137</sup> : sur le périmètre de l'infraction d'association de malfaiteur terroriste, sur le principe juridique français de la coaction ou encore sur la peine de perpétuité incompressible infligée à l'un des condamnés<sup>138</sup>.

Qu'en est-il du procès bruxellois qui lui a succédé de quelques semaines ? Celui-ci étant toujours en cours à l'heure d'écrire ces lignes, il est bien trop tôt pour en tirer un bilan définitif, dans un sens ou dans l'autre.

Toutefois, ce que l'on peut d'ores et déjà constater c'est que ce procès a connu plusieurs faux départs : il a tout d'abord été retardé par la polémique ayant abouti au démontage des boxes sécurisés dans lesquels devaient comparaître les accusés avant de s'embourber dans la gestion des fouilles vexatoires auxquelles ces derniers ont été soumis.

La présente contribution vise à fournir une brève analyse de la question sur ces deux points.

---

134 Sur le sujet voir notamment LIGUE DES DROITS HUMAINS, « Procès et société. La justice pénale face aux enjeux actuels », *Chronique de la Ligue des droits humains*, n° 200, septembre 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkNI>.

135 A cet égard, le procès parisien n'est pas exempt de critiques, en ce que la défense a bataillé pour que les académiques et expert.e.s auditionné.e.s soient représentatif.ve.s des différents courants d'analyse sociologique et politique visant à expliquer le contexte géopolitique et social dans lequel se sont déroulés les faits. Malheureusement, sans succès. Voir D. PACI, « Quelques enseignements du procès des attentats de Paris », *Chronique de la Ligue des droits humains*, n° 200, septembre 2022, pp. 4-6, disponible sur <https://urlz.fr/mkNm> ; EDITIONS DALLOZ, « Entretien croisé avec Xavier Siméoni, Régis de Jorna et Jean-Louis Périès », *Les Cahiers de la Justice*, 2023, vol. 1, n° 1, pp. 94-96.

136 H. SECKEL, « Procès des attentats du 13-Novembre : « Des faits hors norme, un décorum hors norme, une sécurité hors norme, mais une audience conforme au droit » », *Le Monde*, 29 juin 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkNz>.

137 M. ARAB-TIGRINE *et al.*, « Le procès des attentats du 13 novembre n'a pas été exemplaire », *Le Monde*, 18 juillet 2022, <https://urlz.fr/mkNH>

138 H. SECKEL, « Procès des attentats du 13-Novembre : les questions que soulève le verdict », *Le Monde*, 20 juillet 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkNR> ; J. ALIX, « Le droit a été très absent de ce procès », *Le Monde*, 20 juillet 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkO0> ; V. BRENGARTH, « Le procès des attentats du 13-Novembre est symptomatique des déficiences de la justice antiterroriste », *Le Monde*, 25 juillet 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkOc> ; D. PACI, *op. cit.*, septembre 2022, pp. 4-6.

## 1. LE DÉMONTAGE DES BOXES SÉCURISÉS

Le procès de Bruxelles a débuté par une polémique qui semblait à première vue évitable, controversée qui aura eu pour effet de non seulement repousser le début effectif du procès de plusieurs mois mais aussi de mettre en évidence le fait que les autorités belges compétentes avaient choisi d'adopter une vision essentiellement sécuritaire de la gestion de ce procès<sup>139</sup>.

### 1.1 RÉTROACTES

Lors d'une visite réalisée au Justitia<sup>140</sup> fin juin 2022, les représentant.e.s des différentes parties ont réalisé que diverses mesures avaient été prises par les autorités dans le cadre de l'organisation du procès des attentats de Bruxelles. Une de ces mesures était la construction de cellules individuelles de verre et de métal pour les accusés (qualifiées également de boxes sécurisés).

A cette occasion, les avocat.e.s de la défense ont déjà pu émettre une série de critiques quant au recours à ces cellules en raison des risques d'atteintes au droit au procès équitable, notamment. Étaient entre autres visées l'insuffisance de l'étroite fenêtre prévue pour la communication entre les avocats et les accusés et le fait qu'une ligne téléphonique ne jugulerait pas ce défaut. Par ailleurs, se posait la question de savoir qui précisément avait ordonné la construction de ces cellules en verre, sur quelle base légale et quels avaient été les motifs justifiant cette construction et la balance des intérêts qui aurait été faite en amont eu égard aux droits fondamentaux des accusés.

En outre, il est ressorti d'une interview<sup>141</sup> du porte-parole de la Cour d'appel de Bruxelles que la *task-force*, spécialement constituée au sein de la Cour d'appel pour se pencher sur l'organisation et la communication autour de ce procès, a attiré l'attention des autorités sur les risques que comportaient une incompatibilité des infrastructures du Justitia avec les règles de procédure et sur la préséance de ces dernières sur les aménagements des lieux. Étaient ainsi visés les risques d'atteintes aux droits de la défense et à l'oralité des débats.

Ces diverses interpellations n'ayant pas porté leurs fruits, les avocat.e.s de la défense décidèrent de saisir la Cour d'assises en demandant de constater l'irrecevabilité des poursuites, en arguant notamment des atteintes aux art. 3 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Cette action aboutit à l'arrêt de la Cour d'assises du 16 septembre 2022 qui ordonna le démontage des boxes incriminés<sup>142</sup>.

139 Cette impression se confirmera très vite au vu du débat subséquent relatif aux fouilles à nu auxquelles les accusés ont été soumis (voir *infra*).

140 Le procès des attentats du 22 mars 2016 se déroule au sein d'une « extension » du palais de Justice de Bruxelles, appelée le « Justitia », située à Haren, sur un site anciennement occupé par l'OTAN. Voir SPF JUSTICE, *Dossier de presse. Cour d'assises consacrée aux attentats du 22 mars 2016 Zaventem/Maelbeek*, disponible sur <https://urlz.fr/mkOv>.

141 Voir SUDINFO, *Procès des attentats : quel box pour les accusés, quel public, quelle sécurité* [Vidéo], 17 août 2022, disponible à l'adresse <https://www.dailymotion.com/video/x8d3604>.

142 Cour ass. fr. Bruxelles, 16 septembre 2022, *J.T.*, 2022, p. 528.

## 1.2 ARGUMENTS INVOQUÉS

L'article 3 de la CEDH consacre le droit absolu de ne pas être soumis à la torture et à une peine ou un traitement inhumain ou dégradant. Cet article contient également un volet positif : l'obligation de prévenir les traitements contraires à l'article 3. L'article 6, quant à lui, consacre le droit au procès équitable et, notamment, les droits de la défense, la présomption d'innocence ainsi que le droit pour tout accusé de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense. Or, la défense s'est évertuée, à juste titre, à démontrer que le recours à ces boxes sécurisés constituait une atteinte à ces deux dispositions, cela pour différentes raisons.

Tout d'abord, de telles cellules individuelles n'existent dans aucune autre salle de Cour d'assises en Belgique, peu importe la dangerosité présumée des accusés ou la gravité des faits pour lesquels ils sont poursuivis. Or, il ne s'agit pas du premier procès belge en Cour d'assises relatif à un attentat terroriste. La Justice belge a déjà siégé dans le cadre de procès posant des questions de sécurité similaires, comme par exemple celui consécutif à l'attentat du Musée Juif. A cette époque, aucun dispositif similaire n'avait été instauré et aucun incident sécuritaire n'y avait été déploré. En outre, deux des accusés (MM. S. AYARI et S. ABDESLAM) avaient déjà comparu devant les autorités belges pour des faits à connotation terroriste (le procès dit « de la rue du Dries ») et pareil dispositif n'avait pas non plus été mis en place.

Ensuite, les règles sécuritaires imposées sur le site du Justitia dans le cadre de ce procès étant particulièrement importantes, cela amenait la défense à considérer que la mesure d'enfermement des accusés en audience publique était surabondante, démesurée et disproportionnée.

En effet, ce dispositif de sécurité comprend, notamment, l'accréditation de toutes les personnes venant sur le site, l'existence de différents sas de contrôles de sécurité pour toute personne venant sur le site et ce de manière systématique, la présence de très nombreux policiers « spécialisés » autour du site mais également sur le site (intérieur et extérieur), la présence de nombreuses caméras de sécurité, etc. Par ailleurs, concernant les accusés en tant que tels, le dispositif de sécurité prévoit notamment l'isolement complet à la prison et une fouille systématique à chaque sortie de cellule, la prise en charge de l'extraction et du transfert depuis la prison jusqu'au Justitia par une équipe de policiers spécialisés, le transport avec un masque ou les yeux bandés destiné à les priver du moindre repère, aucun contact possible avec qui que ce soit, etc.

La Cour d'assises statuera d'ailleurs que « [c]ette salle se situe dans un bâtiment conçu tel un bunker lequel se trouve sur un large terrain militaire entouré de grillages et gardé par des militaires et des policiers »<sup>143</sup>.

Une série d'éléments pouvaient donc laisser penser que le recours à ces mesures était superflu et disproportionné. Mais d'autres arguments appuient ce constat.

---

143 *Ibid*, p. 533.

En effet, ces dernières décennies, l'Europe a été frappée par des attentats terroristes et différents procès en ont résulté. Systématiquement, des dispositifs plus sécurisés que de coutume ont été mis en place mais aucun, jusqu'à ce jour, n'avait instauré pareilles cellules individuelles pour juger des accusés en matière de terrorisme.

C'est particulièrement frappant au regard du procès des attentats de Paris, qui venait de se clôturer et auquel plusieurs accusés avaient également participé. Dans ce cadre, aucun dispositif similaire n'avait été mis en place, que du contraire : les accusés n'étaient pas confinés dans des cellules individuelles, ils n'étaient pas isolés les uns des autres et les espaces conçus dans la façade du box collectif permettaient aux accusés d'avoir avec leurs avocat.e.s des contacts directs et confidentiels et avec leurs juges un contact visuel direct. Or, le procès des attentats de Bruxelles ne présentait pas un considérations de sécurité plus élevées que celui de Paris.

Mais la défense insista également sur un autre élément : celui des caractéristiques très particulières, inédites, des cellules en question.

En effet, il ne s'agissait pas d'un box collectif, mais bien de cellules individuelles de dimensions restreintes, dont la structure métallique imposante pouvait dans une certaine mesure s'assimiler à une cage, nonobstant le fait que certains pans en étaient vitrés et non grillagés. Il en résultait que les accusés étaient séparés – de la salle, de leurs avocat.e.s, de leurs juges et les uns des autres – par des parois épaisses de verre blindé sans le moindre contact humain direct. Ceci avait différentes conséquences, notamment en termes de difficultés de communication entre avocat.e.s et accusés, mais aussi avec l'ensemble de la salle, puisque les accusés ne pouvaient entendre les propos tenus en audience qu'au moyen d'une retransmission sonore, et donc de manière indirecte, tributaire de la technique, et forcément de moindre qualité que lorsqu'on se trouve dans la même salle.

Il en résultait que ce dispositif coupait tout contact humain direct, entraînait des problèmes de confidentialité des échanges et imposait aux accusés de devenir spectateurs et non acteurs de leurs procès, le tout impliquant un confinement dans un espace exigü pendant de longues heures et durant de long mois, le procès étant estimé devoir durer au moins 9 mois.

Face à ces critiques, le parquet fédéral a avancé une série d'éléments pour justifier le recours à ce dispositif, mais sans jamais vraiment convaincre : la gravité des faits et les antécédents des accusés, alors qu'il est évident que les Cours d'assises ont toujours à connaître de faits graves ; l'invocation de la sécurité sanitaire alors que toutes les parties au procès se côtoyaient de manière relativement rapprochée et multipliaient les contacts sociaux en dehors des audiences, contrairement aux accusés qui étaient placés dans des régimes carcéraux d'isolement ; le manque de place pour installer un box collectif alors que l'Etat belge a fait le choix de déménager le procès dans une salle jugée plus adaptée à la tenue d'un tel procès, etc.

L'ensemble de ces éléments amena la défense à argumenter qu'il en résultait une violation tant de l'art. 3 que de l'art. 6 de la CEDH.

En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu à se prononcer sur des faits similaires. Il en ressort notamment qu'elle

*« constate que, si l'ordre et la sécurité dans le prétoire sont indispensables à la bonne administration de la justice, ils ne sauraient être assurés en adoptant des mesures de contrainte qui, par leur gravité, tomberaient sous le coup de l'article 3, qui prohibe en termes absolus la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants. (...) [L]a Grande Chambre estime que jamais le recours aux cages dans ce contexte ne peut se justifier sur le terrain de l'article 3 »<sup>144</sup>.*

En l'espèce, les accusés devaient comparaître devant leurs juges, les parties au procès, les témoins et l'opinion publique en étant dans des cellules en verre qui, au vu de leur disposition, avaient certains attributs d'une cage : espace individuel restreint fait d'une structure métallique ostentatoire, surélevées, en exposition constante dans la salle et au public, dans laquelle la communication était insuffisante. Or, il ressort des enseignements de la Cour européenne que faire comparaître des accusés dans des cages constitue, en soi, un traitement inhumain et dégradant à lui seul.

Dans son arrêt *Svinarenko et Slyadnev c. Russie*, la Cour a jugé que :

*« Les requérants ont été jugés à l'issue d'un procès public devant un jury, où environ 70 témoins ont comparu. Dans ces conditions, leur exposition dans une cage aux regards du public n'a pu que nuire à leur image et susciter en eux des sentiments d'humiliation, d'impuissance, de peur, d'angoisse et d'infériorité. Ils ont été soumis à ce traitement pendant la totalité de leur procès, qui a duré plus d'une année, avec plusieurs audiences tenues presque chaque mois. Les requérants devaient avoir aussi des raisons objectives de craindre que leur exposition dans une cage lors des audiences de leur procès ne portât atteinte à leur présomption d'innocence en donnant à leurs juges l'impression qu'ils étaient dangereux. La Cour estime qu'il n'y a pas d'arguments convaincants pour considérer qu'il soit nécessaire d'enfermer un accusé dans une cage pour le contraindre physiquement, empêcher son évasion, remédier à un comportement agité ou agressif de sa part ou le protéger d'agressions extérieures. Le maintien d'une telle pratique ne peut dès lors guère se concevoir autrement que comme un moyen d'avilir et d'humilier la personne mise en cage »<sup>145</sup>.*

*La question demeurerait toutefois de savoir si cette jurisprudence, qui visait des cages proprement dites, pouvait également s'appliquer à des boîtes vitrées.*

Dans l'arrêt *Yaroslav Belousov c. Russie*, la Cour a affiné la jurisprudence *Svinarenko et Slyadnev* :

144 GREFFE DE LA COUR EUR. DH, *Note d'information 176, Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Juillet 2014, p. 17 ; GREFFE DE LA COUR EUR. D.H., *Note d'information 200, Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Octobre 2016, p. 9.

145 GREFFE DE LA COUR EUR. DH, *Note d'information 176... op. cit.*, p. 17.

« Bien que des box vitrés n'aient pas la même apparence de dureté que des cages de métal et que le fait de placer un accusé derrière une paroi vitrée ou dans un box vitré ne soit pas en soi un élément suffisamment humiliant pour atteindre le seuil minimum de gravité (ce qui est le cas avec les cages de métal), ce niveau peut toutefois être atteint si les circonstances du confinement, considérées globalement, sont de nature à soumettre l'accusé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention »<sup>146</sup>.

La Cour a encore ajouté que

« Une mesure d'enfermement dans le prétoire peut également nuire à l'équité du procès en entravant le droit de l'accusé à être effectivement associé à la procédure (...). Le traitement dégradant d'un accusé au cours de son procès résultant de son enfermement à l'étroit dans un box vitré en violation de l'article 3 de la Convention n'est guère conciliable avec la notion de procès équitable, compte tenu de l'importance de l'égalité des armes, de la présomption d'innocence et de la confiance que les tribunaux doivent inspirer au public, et avant tout aux accusés, dans une société démocratique (...) »<sup>147</sup>.

Mais ce ne sont pas les considérations liées à la violation de l'art. 3 CEDH qui vont convaincre la Cour de trancher en défaveur de ces boxes.

En effet, au regard des critiques soulevées sur la base de cette disposition, la Cour considérera que

« Si le compartimentage du box induit indubitablement des désagréments importants pour l'ensemble des accusés, particulièrement au regard de la longueur présumée des débats ainsi que des difficultés pour leur participation à la procédure et à leur communication avec leurs avocats, ces désagréments et difficultés ne sont pas d'une intensité suffisante en l'espèce pour atteindre le seuil minimum de gravité pour être interdits par l'art. 3 (...) »<sup>148</sup>.

Cette position est contestable au vu de la jurisprudence précitée de la Cour européenne mais, fort heureusement, la Cour d'assises ne s'est pas arrêtée à l'examen de l'art. 3 : un autre élément s'est révélé décisif, celui du respect du droit au procès équitable, protégé par l'art. 6 CEDH.

Il est vrai que le dispositif contesté imposait d'importantes restrictions à ce droit, notamment une restriction des communications avec les avocat.e.s et l'impossibilité de suivre les débats de manière concomitante.

146 GREFFE DE LA COUR EUR. DH, *Note d'information 200... op. cit.*, pp. 9-10.

147 GREFFE DE LA COUR EUR. DH, *Guide sur l'article 6 de la Convention - Droit à un procès équitable (volet pénal)*, 30 avril 2022, p. 36, § 156.

148 Cour ass. fr. Bruxelles, 16 septembre 2022, *J.T.*, 2022, p. 529.

A cet égard, les enseignements de la jurisprudence de la Cour eur. DH sont également limpides :

*« Parmi les 'facilités' dont doit jouir l'accusé, il y a les consultations avec son avocat (...). La possibilité pour l'accusé de s'entretenir avec l'avocat de sa défense est essentielle à la préparation de celle-ci (...). Ainsi, un problème au regard de l'article 6 § 3 b) peut se poser si le placement de l'accusé dans un box vitré l'empêche de s'entretenir effectivement avec son avocat (...) »<sup>149</sup>.*

Elle a encore jugé que

*« (...) les impératifs de sécurité au sein d'une juridiction pénale peuvent imposer, surtout dans une affaire sensible ou de grande ampleur, des mesures spéciales telles qu'un box vitré. Néanmoins, compte tenu du poids attaché aux droits de la défense, toute mesure restreignant la participation de l'accusé à la procédure ou limitant sa communication avec ses avocats ne devra être imposée que pour autant qu'elle est nécessaire, et elle devra être proportionnée aux risques propres à l'affaire (...). Dans l'arrêt Yaroslav Belousov c. Russie, 2016 (§§ 151-154), la Cour a vu une violation de l'article 6 § 1 dans l'impossibilité pour le requérant d'engager un dialogue confidentiel avec son avocat pendant la phase de jugement parce qu'il avait été placé dans un box vitré et dans le refus par la juridiction de jugement de reconnaître l'incidence de ce dispositif sur les droits de la défense »<sup>150</sup>.*

L'impact sur les droits de la défense dans ce cas de figure semble manifeste : outre l'isolement en tant que tel imposé durant les nombreuses heures d'audience et l'impact psychologique, psychique et physique de ce procès, la contrainte de comparaître en cellule dans pareilles conditions risquait indéniablement d'affaiblir la capacité des accusés à participer activement à leur procès.

S'y ajoutaient les difficultés à suivre les débats en étant dans des cellules de verre sans entendre le moindre son direct de l'audience, puisqu'il fallait nécessairement passer par un dispositif microphonique. En effet, l'article 6 de la Convention

*« garantit le droit pour tout accusé de participer de manière effective à son procès (...), ce qui inclut, entre autres, le droit non seulement d'y assister, mais aussi d'entendre et suivre les débats (...). Dès lors, une mauvaise acoustique dans le prétoire et des difficultés d'audition peuvent poser problème sur le terrain de l'article 6 (...). Le dialogue entre l'avocat et son client ne doit pas être entravé en privant ce dernier d'éléments lui permettant de se faire sa propre idée des forces et faiblesses des moyens de preuve produits par l'accusation »<sup>151</sup>.*

---

149 Greffe de la COUR EUR. DH, *Guide sur l'article 6... op. cit.*, p. 84, § 439.

150 *Ibid.*, p. 36, § 157.

151 *Ibid.*, p. 35, §§ 153-154.

En outre,

*« l'obligation que l'article 6 § 3 b) fait peser sur l'État de garantir le droit pour l'accusé d'assurer sa défense en matière pénale inclut l'obligation d'organiser la procédure de manière à ne pas nuire à la capacité de l'accusé à se concentrer et à suivre les débats pour défendre sa position. Lorsque l'accusé est détenu, les conditions de sa détention, de son transport, de son alimentation, etc., sont des éléments pertinents à retenir dans ce domaine (...). En particulier, lorsque l'accusé est en détention provisoire, la notion de 'facilités' peut inclure des conditions de détention lui permettant de lire et écrire en pouvant suffisamment se concentrer (...). Il est crucial que l'accusé comme son avocat puissent être associés à la procédure et faire des observations sans éprouver de fatigue excessive (...) »<sup>152</sup>.*

Le système de sonorisation microphonique qui était prévu ne permettait pas de garantir le respect de cette jurisprudence, les juges et les parties au procès n'étant jamais en capacité d'entendre directement le son de la voix des accusés. Par ailleurs, comme l'a noté la Cour, « L'interception des communications en circuit fermé est techniquement possible (...), même si rien n'indique que cela sera le cas »<sup>153</sup>, ce qui constitue une atteinte à la confidentialité des communications entre accusés et avocat.e.s.

## CONCLUSION

Aux termes de cette analyse, la Cour d'assises a constaté « que le box dans sa configuration actuelle viole l'article 6 de la Convention (...) » et a ordonné « le démontage du box dans sa configuration actuelle (...) »<sup>154</sup>.

Après plusieurs semaines de controverses, la Cour a donc pris la seule décision qui s'imposait au regard du respect du droit au procès équitable, mettant fin à l'entêtement peu compréhensible du SPF Justice et du parquet fédéral. Si l'on peut légitimement se montrer insatisfait du raisonnement de la Cour au regard de l'art. 3 CEDH, on ne peut que saluer cette décision fondée sur le respect de l'art. 6 CEDH.

Cette décision n'a toutefois pas totalement vidé la question de la confidentialité des échanges entre accusé.e.s et avocat.e.s dans les procès pénaux. En effet, comme le souligne la Cour

« Dans tous les procès pénaux avec détenus en Belgique, les policiers prennent place aux côtés des prévenus ou des accusés ou des inculpés, en sorte qu'ils sont amenés à entendre des bribes de conversations confidentielles entre l'avocat et son client lors des audiences »<sup>155</sup>.

152 *Ibid.*, pp. 83-84, §§ 433-434.

153 Cour ass. fr. Bruxelles, 16 septembre 2022, *J.T.*, 2022, p. 532.

154 *Ibid.*, p. 533.

155 *Ibid.*, p. 532.

C'est là une remarque tout à fait pertinente et qui mériterait assurément une analyse plus approfondie, de manière à garantir cette confidentialité. A défaut, la question pourrait se reposer dans d'autres espèces.

Toutefois, au regard du recours à des boxes ou cellules sécurisées s'apparentant à des « cages », cette décision aura probablement le mérite de limiter les velléités des parties poursuivantes d'avoir recours à ce type de dispositif déshumanisant. Du moins peut-on l'espérer.

Notons, en conclusion, que les raisons qui ont poussé les autorités belges à avoir recours à ce dispositif disproportionné illustrent probablement la vision purement sécuritaire qu'elles entendent donner à certaines audiences d'assises.

Cette vision s'est à nouveau illustrée dans le deuxième contentieux qui a pollué les débuts de ce procès, celui relatif aux fouilles à nu systématiques imposées aux accusés.

## 2. LES FOUILLES À NU SYSTÉMATIQUES

Une fois le conflit lié aux boxes sécurisés résolu, le procès a pu débiter. Toutefois, celui-ci a rapidement été phagocyté par une nouvelle polémique juridique, celle liée aux fouilles à nu systématiques auxquelles étaient soumis les accusés.

### 2.1 CADRE DU LITIGE

Les accusés sont détenus dans une section spécifique de la prison de Haren, où les mesures de contrôle sont maximales (section autonome de la prison, aucun contact avec le reste de la population carcérale, contacts sociaux limités à un seul des accusés au choix discrétionnaire de la direction de l'établissement).

Ils sont par ailleurs soumis à un régime de transfert particulièrement strict<sup>156</sup> : avant chaque transfert, chaque demandeur est d'abord fouillé à la sortie de sa cellule par des agents pénitentiaires. Ils sont ensuite remis à la police, qui les soumet à une fouille à nu : ils doivent se déshabiller intégralement, retourner leur slip pour montrer que rien ne s'y trouve et ce dans une pièce munie d'une caméra dirigée vers le contrôle. Ils ne reçoivent pas d'essuie pour limiter le temps d'exposition des parties intimes. Ils ne peuvent pas procéder à la fouille en ne dénudant successivement que le haut puis se revêtant avant de dénuder le bas. Intégralement nus, ils doivent montrer le dos aux policiers et réaliser une flexion afin de démontrer qu'ils ne cachent rien dans les plis des fesses ni dans l'orifice anal. En cas de refus de la fouille, celle-ci peut être exécutée de force. Après exécution des genuflections, les accusés doivent rester intégralement nus pour le reste de la fouille (vérification de la bouche, des cheveux, de la barbe...).

---

156 Civ. fr. Bruxelles (réf.), 29 décembre 2022, §§ 6-7, disponible sur <https://urlz.fr/mkOP>.

Après s'être offusqué de ce traitement, jugé comme disproportionné, plusieurs accusés ont mis les ministres de la Justice et de l'Intérieur en demeure de donner les instructions nécessaires pour que cesse la pratique systématique des fouilles à nu, et notamment des gènesflexions. Le SPF Justice a alors justifié ces fouilles en raison de l'analyse de la menace, considérant en substance qu'il n'y avait pas lieu de revoir ces mesures.

Les accusés ont alors décidé d'introduire une procédure en référé, visant à contester les modalités de ces fouilles à nu.

## 2.2 LES ATTEINTES AUX LIBERTÉS FONDAMENTALES

Les demandeurs se plaignaient d'être soumis à un traitement dégradant contraire à l'art. 3 CEDH. Or, la juridiction rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme

*« l'a dit à maintes reprises, l'article 3 de la Convention consacre l'une des valeurs les plus fondamentales des sociétés démocratiques (...). Il prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les circonstances et le comportement de la victime »<sup>157</sup>.*

Cette protection vise tant la souffrance physique que mentale<sup>158</sup>. L'interdiction de ces mauvais traitements étant une valeur de civilisation<sup>159</sup>, il ne peut être admissible dans les sociétés démocratiques d'avoir recours aux traitements dégradants quelle qu'en soit la raison<sup>160</sup>.

Dans son arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* du 21 janvier 2011, la Cour a rappelé que

*« Un traitement est 'dégradant' s'il humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité humaine, voire la diminue, ou s'il suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique (...). Il peut suffire que la victime soit humiliée à ses propres yeux, même si elle ne l'est pas à ceux d'autrui (...). Enfin, s'il convient de prendre en compte la question de savoir si le but était d'humilier ou de rabaisser la victime, l'absence d'un tel but ne saurait exclure de façon définitive le constat de violation de l'article 3 (...) »<sup>161</sup>.*

L'article 3 de la CEDH contraste avec la majorité des dispositions du système de la Convention et revêt ainsi un caractère absolu. Il ne souffre aucune exception, quelles que soient les circonstances ou le comportement de la victime, « même dans les circonstances les plus difficiles, tels la lutte contre le terrorisme et le crime organisé »<sup>162</sup> ou « en cas de

157 *Ibid.*, § 15 citant Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Roman c. Belgique*, 31 janvier 2019, § 141 ; Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Mursic c. Croatie*, 20 octobre 2016, § 96.

158 Cour eur. D.H., arrêt *Soering c. Royaume Uni*, 7 juillet 1989.

159 Cour eur. D.H., arrêt *Bouyid c. Belgique*, 28 septembre 2015, § 81.

160 *Ibid.*, § 108.

161 Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, §§ 218-220.

162 Cour eur. D.H., arrêt *El Shennawy c. France*, 20 janvier 2011, § 33 ; Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Saadi c. Italie*, 28 février 2008, § 137.

danger public menaçant la vie de la nation »<sup>163</sup>. En outre, la Cour a rappelé de manière constante que « les personnes privées de liberté sont dans une position vulnérable et (...) les autorités ont le devoir de les protéger »<sup>164</sup>.

Le tribunal poursuit son examen en mettant en évidence le fait que, spécifiquement en ce qui concerne les fouilles corporelles, la Cour européenne censure les fouilles arbitraires et humiliantes<sup>165</sup> et celles qui n'obéissent pas à un impératif convaincant de sécurité<sup>166</sup> :

*« Des fouilles intégrales systématiques, non justifiées et non dictées par des impératifs de sécurité, peuvent créer chez les détenus le sentiment d'être victimes de mesures arbitraires. Le sentiment d'arbitraire, celui d'infériorité et l'angoisse qui y sont souvent associés, et celui d'une profonde atteinte à la dignité que provoque l'obligation de se déshabiller devant autrui et de se soumettre à un inspection anale visuelle, peuvent caractériser un degré d'humiliation dépassant celui, tolérable parce qu'inéluctable, que comporte inévitablement la fouille corporelle des détenus (...). Un tel traitement n'est pourtant pas en soi illégitime : des fouilles corporelles, même intégrales, peuvent parfois se révéler nécessaires pour assurer la sécurité dans une prison – y compris celle du détenu lui-même –, défendre l'ordre ou prévenir les infractions pénales (...). Il n'en reste pas moins que les fouilles corporelles doivent, en sus d'être 'nécessaires' pour parvenir à l'un de ces buts, être menées selon des 'modalités adéquates', de manière à ce que le degré de souffrance ou d'humiliation subi par les détenus ne dépasse pas celui que comporte inévitablement cette forme de traitement légitime. À défaut, elles enfreignent l'article 3 de la Convention. Il va en outre de soi que plus importante est l'intrusion dans l'intimité du détenu fouillé à corps (notamment lorsque ces modalités incluent l'obligation de se dévêtir devant autrui, et de surcroît lorsque l'intéressé doit prendre des postures embarrassantes), plus grande est la vigilance qui s'impose (...) »<sup>167</sup>.*

Le seuil de gravité au-delà duquel un mauvais traitement tombe sous le coup de l'article 3 de la Convention est dépassé

*« dans les cas de fouilles corporelles intégrales qui s'étaient chacune déroulées selon des modalités normales, au motif qu'une fouille de cette nature avait lieu chaque semaine, de manière systématique, routinière et sans justification précise tenant au comportement du requérant (...) »<sup>168</sup>.*

163 Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Saadi c. Italie*, 28 février 2008, § 127.

164 Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Rooman c. Belgique*, 31 janvier 2019, § 143 ; Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Mursic c. Croatie*, 20 octobre 2016, §§ 96-101.

165 Civ. fr. Bruxelles (réf.), 29 décembre 2022, § 18, citant Cour eur. D.H., arrêt *Valasinas c. Lituanie*, 24 juillet 2001, § 117 ; Cour eur. D.H., arrêt *Safi et autres c. Grèce*, 7 juillet 2022, § 192.

166 Cour eur. D.H., arrêt *Van der Ven c. Pays-Bas*, 4 février 2003, §§ 60-63 ; M – A. Beernaert, « Fouilles des détenus : retour sur une triste saga », *Rev. dr. pén. crim.*, 2014, p. 534.

167 Cour eur. D.H., arrêt *El Shennawy c. France*, 20 janvier 2011, §§ 37-38 ; Cour eur. D.H., arrêt *Wainwright c. Royaume-Uni*, 26 septembre 2006, §§ 42-43.

168 Cour eur. D.H., arrêt *Ciupercescu c. Roumanie*, 15 juin 2010, § 117 ; Cour eur. D.H., arrêt *Frérot c. France*, 12 juin 2007, §§ 46-48 ; Cour eur. D.H., arrêt *Roth c. Allemagne*, 22 octobre 2020, §§ 70-72.

Après avoir rappelé le cadre international en la matière, le tribunal s'est penché sur le cadre juridique belge.

Outre les bases légales pertinentes, la juridiction saisie rappelle les enseignements tirés de deux arrêts de la Cour constitutionnelle suspendant puis annulant un article de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, article qui avait consacré le principe des fouilles à nu systématiques en prison. La Cour avait en effet considéré que :

*« En prévoyant toutefois une fouille au corps systématique, chaque fois qu'un détenu entre en prison, chaque fois qu'un détenu est placé dans une cellule sécurisée ou enfermé dans une cellule de punition et chaque fois qu'un détenu a reçu de la visite, la disposition attaquée va au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour réaliser le but poursuivi. En effet, il ne peut être considéré que chacune de ces situations, dans le chef de chaque détenu, donne lieu à un risque accru pour la sécurité ou l'ordre dans la prison (...). Par conséquent, en prévoyant une fouille au corps systématique sans justification précise tenant au comportement du détenu, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire à l'interdiction de traitement dégradant. Il en va d'autant plus ainsi que l'article 108, § 2, al. 2 et 3, de la loi de principes permet au directeur de la prison de faire procéder à la fouille au corps sur la base d'indices individualisés que la fouille des vêtements ne suffit pas pour vérifier si le détenu est en possession de substances ou d'objets interdits ou dangereux »<sup>169</sup>.*

Dans la présente espèce, le tribunal saisit en a déduit que la fouille à corps, de surcroît avec obligation de procéder à plusieurs genuflexions, constitue par nature une mesure humiliante et embarrassante pour la personne qui doit la subir<sup>170</sup>. Elle n'est pas illégitime, et peut se révéler nécessaire pour assurer la sécurité, défendre l'ordre ou prévenir les infractions pénales, mais elle doit en tout état de cause être réalisée selon des « modalités adéquates », de manière à ce que le degré de souffrance ou d'humiliation subi ne dépasse pas celui que comporte inévitablement cette forme de traitement légitime<sup>171</sup>. Elle ne peut, par ailleurs, présenter un caractère systématique ou automatique, en ce sens qu'elle doit être justifiée par un impératif de sécurité convaincant.

Or, en l'espèce, le tribunal constate que, bien que l'État belge se réfère à une « procédure en vigueur », aucune directive, circulaire ou autre consigne écrite ne fixe les conditions et modalités des fouilles à nu imposées aux demandeurs. Le tribunal constate en outre qu'une fouille à corps avec genuflexions a été pratiquée sur chacun des demandeurs depuis le début du procès avant chaque transfert ; que cette pratique est générale et systématique, pour tous les demandeurs, et vouée à se perpétuer tout au long du procès ; que la réalisation et les modalités des fouilles sont laissées à l'appréciation des fonctionnaires

169 C.C., 30 octobre 2013, n° 143/2013 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 20/2014, B.13.

170 Civ. fr. Bruxelles (réf.), 29 décembre 2022, § 24.

171 Cour eur. D.H., arrêt *Roth c. Allemagne*, 22 octobre 2020, § 65 ; Cour eur. D.H., arrêt *Wainwright c. Royaume-Uni*, 26 septembre 2006, § 42 ; Cour eur. D.H., arrêt *Dejneke c. Pologne*, 1 juin 2017, § 60 ; Cour eur. D.H., arrêt *Safi et autres c. Grèce*, 7 juillet 2022, § 192.

de police chargés du transfert des demandeurs et qu'il est refusé aux demandeurs de se rhabiller partiellement pour le reste de la fouille<sup>172</sup>.

Face aux justifications bancales de l'Etat belge, le tribunal rappelle que :

*« la pratique de traitements dégradants est purement et simplement proscrite dans notre Etat de droit, et il doit en être ainsi même si les victimes de ces traitements sont accusées ou condamnées pour des faits de terrorisme »<sup>173</sup>.*

Or, les fouilles corporelles quotidiennes avec gènesflexions s'ajoutent aux différentes mesures de sécurité déjà mises en place : les demandeurs ont tous été transférés dans la « section de sécurité renforcée » de la prison de Haren ; ils sont soumis à un régime spécifique limitant les contacts avec les autres détenus et l'extérieur ; les objets que les détenus peuvent avoir en leur possession sont déterminés par le règlement de la prison et sont inventoriés ; tous objets dangereux (couverts, coupe-ongles) doivent être restitués avant toute ouverture de la cellule ; lors de leur transfert, ils portent des lunettes occultantes et leurs menottes sont attachées à un ceinturon ; ils sont chacun placés sous la surveillance d'un fonctionnaire de police cagoulé, plusieurs autres fonctionnaires de police se trouvant également dans le box ; des policiers sont présents dans la salle d'audience et sur le site du Justitia ; les cellules du Justitia sont en béton brut, vides à l'exception d'un WC, et placées sous la surveillance d'une caméra, « qui filme également le cabinet de toilette »<sup>174</sup>.

La juge souligne également le caractère systématique des fouilles, non-justifiées par une circonstance particulière ou par un degré de menace que représenterait l'accusé. Elle estime que les « dossiers relatifs au risque individuel et intégral » produits par l'État belge pour chacun des demandeurs ne sont pas convaincants : il n'y a nulle part une appréciation individualisée et étayée des risques actuels présentés par chaque demandeur, tenant compte de son comportement, de ses antécédents ou de tous autres éléments. Elle souligne que les fouilles sont laissées à l'appréciation des policiers. Il n'y aurait pas de « directive, de circulaire ou de consigne » les encadrant. Elles paraissent établie une fois pour toutes et rien n'indique qu'elles font l'objet d'une quelconque réévaluation.

Ces mesures contrastent de manière flagrante avec celles mises en place dans le cadre du procès des attentats de Paris, lors duquel aucun incident ne s'est produit : la fouille à nu était pratiquée, mais pas les gènesflexions, et les détenus recevaient un tissu pour cacher leurs parties intimes ; les transferts étaient réalisés sous la surveillance de gendarmes non masqués ; les détenus n'étaient pas munis de lunettes occultantes et les fourgons leur donnaient une vue sur l'extérieur<sup>175</sup>.

La juge des référés en conclut que les fouilles à nu avec gènesflexions telles qu'imposées aux accusés paraissaient constitutives d'un traitement dégradant, eu égard à leur caractère général et systématique, au fait qu'elles étaient vouées à se répéter quotidiennement,

172 Civ. fr. Bruxelles (réf.), 29 décembre 2022, § 25.

173 *Ibid.*, § 28.

174 *Ibid.*, § 29.

175 *Ibid.*, § 30.

au fait qu'elles ne paraissaient pas justifiées par un impératif de sécurité convaincant, dès lors qu'elles s'ajoutaient à d'autres mesures de sécurité et qu'elles ne reposaient pas sur une appréciation concrète des circonstances et de la menace que représentaient chacun des demandeurs, ainsi qu'à la circonstance qu'en l'absence de toute directive ou consigne, la décision de procéder à ces fouilles et leurs modalités concrètes étaient laissées à l'appréciation des policiers, ce qui pouvait donner aux demandeurs le sentiment d'être soumis à une mesure arbitraire<sup>176</sup>.

Par conséquent, le tribunal a donné injonction à l'Etat belge non de mettre fin à la pratique des fouilles à nu avec genuflexions, mais bien de ne plus y avoir recours de manière systématique<sup>177</sup>.

Malgré cela, d'après la défense, dans les faits la pratique des fouilles à nu systématiques avec genuflexions s'est poursuivie<sup>178</sup>. En effet, l'Etat belge semble avoir contourné la décision, communiquant simplement des décisions individuelles – strictement les mêmes (à peu de choses près) de jour en jour, et reposant sur des éléments jugés pourtant non pertinents par la juge des référés.

### 2.3 APPEL DE LA DÉCISION

De manière fort peu compréhensible, l'Etat belge a décidé de faire appel de cette décision équilibrée, pourtant particulièrement bien étayée et argumentée. Le résultat a été à la hauteur des prévisions : la Cour d'appel de Bruxelles a confirmé en tous points la décision rendue par le tribunal de première instance<sup>179</sup>.

La Cour a même été plus loin dans son raisonnement que le tribunal : elle a constaté purement et simplement l'illégalité des genuflexions, qu'aucun texte légal ne prévoit.

De plus, si la première juge avait décidé de ne pas suivre les demandeurs dans leur demande de mettre fin au recours à un masque occultant depuis leur cellule jusqu'à la salle d'audience, arguant que la mesure paraissait justifiée par des impératifs de sécurité convaincants<sup>180</sup>, la Cour n'a pas eu la même interprétation de la question.

Celle-ci a en effet décidé que

*« compte-tenu de la présence de nombreux policiers à la prison, puis pendant les transferts et ensuite dans le bâtiment du Justitia, des menottes et du gilet pare-balles que portent les intimés aussitôt la fouille à corps terminée, des masques qui couvrent le visage de chaque policier, la cour estime manifestement excessif et partant manifestement déraisonnable d'imposer aux intimés de porter des lunettes*

176 *Ibid.*, § 31 ; Cour eur. D.H., arrêt *Korneykova et korneykov c. Ukraine*, 24 mars 2016, § 111.

177 Civ. fr. Bruxelles (réf.), 29 décembre 2022, § 36.

178 BELGA, « Procès des attentats de Bruxelles: les fouilles à nu se poursuivent sur les accusés, pas les genuflexions », *Le Vif*, 14 mars 2023, disponible sur <https://urlz.fr/mkOX>. Ces assertions semblent indirectement confirmées par le rapport de monitoring de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG), même si cette dernière conclut au caractère non problématique de l'intervention policière en la matière (AIG, *Monitoring des missions de transfèrement des accusés du procès cour d'assises sur les attentats terroristes 2016 – Rapport final*, 9 mars 2023, pp. 10 et suiv., 18 et suiv. et 25 et suiv., disponible sur <https://urlz.fr/mkP5>).

179 Bruxelles fr. (1<sup>ère</sup> ch.), 13 mars 2023, *J.L.M.B.*, 2023, p. 823.

180 Civ. fr. Bruxelles (réf.), 29 décembre 2022, §§ 32-33.

*occultantes, sauf pendant leurs transfèrements, dans les véhicules de police, de la prison de Haren vers le Justitia et retour »<sup>181</sup>.*

Par conséquent, la Cour « interdit à l'Etat belge d'imposer aux intimés la pose de ces lunettes à d'autres moments »<sup>182</sup>.

## CONCLUSION

Ces décisions ne peuvent qu'être saluées, en ce qu'elles sont conformes à l'état du droit aux niveaux international et national. Elles rejoignent par ailleurs des constats déjà posés par de nombreux autres organes officiels, tant internationaux, comme le Comité européen contre la torture<sup>183</sup>, que nationaux<sup>184</sup>, tels que le Médiateur fédéral<sup>185</sup>, le Conseil central de surveillance pénitentiaire<sup>186</sup> ou encore l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains<sup>187</sup>. La position de l'Etat belge en l'espèce est dès lors difficilement compréhensible et sa défense extrêmement stéréotypée. Elle dénote par ailleurs une vision radicalement sécuritaire de la gestion de ces événements, là où les juridictions saisies ont pu faire la part des choses et trouver un équilibre entre les intérêts en présence.

---

181 *Ibid.*

182 Bruxelles fr. (1<sup>ère</sup> ch.), 13 mars 2023, *J.L.M.B.*, 2023, p. 823 (§ 30 de la décision, non publié).

183 CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 4 octobre 2013*, disponible sur <https://urlz.fr/mkPl>.

184 Notons toutefois la position étonnamment divergente de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG), qui estime quant à elle que « Les techniques et tactiques employées, l'attitude des policiers et la communication mise en place visent à assurer un transfèrement des accusés serein en évitant tant que possible d'engendrer une atteinte à la pudeur ou encore un sentiment d'humiliation dans le chef des accusés » (p. 32). L'AIG va jusqu'à invoquer l'art. 23 de la Constitution pour établir que « le membre des services de police a aussi droit au respect de sa dignité humaine ce qui implique le droit à des conditions de travail équitables, à une sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique. Ce dernier est par conséquent en droit de travailler dans un espace professionnel sécurisant et sécurisé au possible avec une politique concrète de protection de sa santé. Fouiller correctement une personne avant sa mise en cellule est un élément de nature à concrétiser le respect de ces droits, autant que de prévenir les dangers pour soi-même lors d'une détention » (p. 31). Voir AIG, *Monitoring des missions de transfèrement... op. cit.* Rappelons que la mission de l'Inspection générale est consacrée par l'art. 5 de la loi du 15 mai 2007 relative à l'Inspection générale qui stipule que « L'Inspection générale veille, en tant qu'organe de contrôle indépendant des services de police relevant du pouvoir exécutif, à optimiser le fonctionnement de la police fédérale et de la police locale, ainsi que de leurs composantes, dans le respect de la démocratie et de la protection des libertés et droits fondamentaux. »

185 LE MÉDIATEUR FÉDÉRAL, *Fouilles à nu – L'équilibre entre la sécurité des prisons et la dignité des détenus*, Enquête n° 4, 2019, disponible sur <https://urlz.fr/mkPn>.

186 CCSP, *Utilisation des cellules de punition et de sécurité dans les prisons belges*, 25 octobre 2021, pp. 36-48, disponible sur <https://urlz.fr/mkPu> ; CCSP, *Avis en matière de fouilles au corps suite à la visite de la prison de Haren (Ocean house) du CCSP & de la CdS de Haren le 18 janvier 2023*, 17 février 2023, disponible sur <https://urlz.fr/mkPs>.

187 IFDH, *Avis n° 8/2022*, 15 juin 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkPA>.

Reste un point d'inquiétude, comme dans d'autres dossiers dans lesquels des particuliers obtiennent des décisions défavorables à l'Etat belge<sup>188</sup>, à savoir l'application de ces décisions par l'Exécutif. En effet, la défense a rapporté à plusieurs reprises que, malgré l'ordonnance des référés, les fouilles à nu avec génuflexions ont continué de manière systématique. Depuis l'arrêt de la Cour d'appel, si les génuflexions ont été supprimées (le dispositif ne laissant à l'Etat belge aucune marge d'appréciation), les fouilles à nu ont toujours lieu journalièrement, en dépit des principes rappelés par les décisions de justice. Ce qui est extrêmement interpellant.

## BIBLIOGRAPHIE

### • *Jurisprudence*

#### **Belgique**

C.C., 30 octobre 2013, n° 143/2013.

C.C., 29 janvier 2014, n° 20/2014.

Cour ass. fr. Bruxelles, 16 septembre 2022, *J.T.*, 2022, p. 528.

Bruxelles fr. (1<sup>ère</sup> ch.), 13 mars 2023, *J.L.M.B.*, 2023, p. 817.

Civ. fr. Bruxelles (réf.), 29 décembre 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkOP> (page consultée le 8 juin 2023).

#### **Conseil de l'Europe**

Cour eur. D.H., arrêt *Soering c. Royaume Uni*, 7 juillet 1989.

Cour eur. D.H., arrêt *Van der Ven c. Pays-Bas*, 4 février 2003.

Cour eur. D.H., arrêt *Wainwright c. Royaume-Uni*, 26 septembre 2006.

Cour eur. D.H., arrêt *Frérot c. France*, 12 juin 2007.

Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Saadi c. Italie*, 28 février 2008.

Cour eur. D.H., arrêt *Ciupercescu c. Roumanie*, 15 juin 2010.

Cour eur. D.H., arrêt *El Shennawy c. France*, 20 janvier 2011.

---

188 M. LAMBERT, « Respecter ou ne pas respecter l'Etat de droit ? Telle est la question », in LDH, *Etat des lieux des droits humains en Belgique, Rapport 2022*, janvier 2023, pp. 5-10, disponible sur <https://urlz.fr/mkPN>.

Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011.

Cour eur. D.H., arrêt *Bouyid c. Belgique*, 28 septembre 2015.

Cour eur. D.H., arrêt *Korneykova et korneykov c. Ukraine*, 24 mars 2016.

Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Mursic c. Croatie*, 20 octobre 2016.

Cour eur. D.H., arrêt *Dejneki c. Pologne*, 1 juin 2017.

Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Rooman c. Belgique*, 31 janvier 2019.

Cour eur. D.H., arrêt *Roth c. Allemagne*, 22 octobre 2020.

Cour eur. D.H., arrêt *Safi et autres c. Grèce*, 7 juillet 2022.

- **Doctrine**

### Articles de revues

BEERNAERT, M.-A., « Fouilles des détenus : retour sur une triste saga », *Rev. dr. pén. crim.*, 2014, pp. 529-536.

EDITIONS DALLOZ, « Entretien croisé avec Xavière Siméoni, Régis de Jorna et Jean-Louis Périès », *Les Cahiers de la Justice*, 2023, vol. 1, n° 1, pp. 85-99.

LAMBERT, M., « Respecter ou ne pas respecter l'Etat de droit ? Telle est la question », in LDH, *Etat des lieux des droits humains en Belgique, Rapport 2022*, janvier 2023, disponible sur <https://urlz.fr/mkPN> (page consultée le 8 juin 2023).

PACI, D., « Quelques enseignements du procès des attentats de Paris », *Chronique de la Ligue des droits humains*, n° 200, septembre 2022, pp. 4-6, disponible sur <https://urlz.fr/mkNm> (page consultée le 8 juin 2023).

- **Autres sources**

### Articles de presse

ALIX, J., « Le droit a été très absent de ce procès », *Le Monde*, 20 juillet 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkO0> (page consultée le 8 juin 2023).

ARAB-TIGRINE, M., BARDINET, M.-A., BOESEL, D., DURAND-POINCLoux, M., GAUTHIER, T., JAITE, M., KEMPF, R., MÉCHIN, M., PACI, D., RONEN, O., et VETTES, M., « Le procès des attentats du 13 novembre n'a pas été exemplaire », *Le Monde*, 18 juillet 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkNH> (page consultée le 8 juin 2023).

BELGA, « Procès des attentats de Bruxelles: les fouilles à nu se poursuivent sur les accusés, pas les génuflexions », *Le Vif*, 14 mars 2023, disponible sur <https://urlz.fr/mkOX> (page consultée le 8 juin 2023).

BRENGARTH, V., « Le procès des attentats du 13-Novembre est symptomatique des déficiences de la justice antiterroriste », *Le Monde*, 25 juillet 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkOc> (page consultée le 8 juin 2023).

SECKEL, H., « Procès des attentats du 13-Novembre : 'Des faits hors norme, un décorum hors norme, une sécurité hors norme, mais une audience conforme au droit' », *Le Monde*, 29 juin 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkNz> (page consultée le 8 juin 2023).

SECKEL, H., « Procès des attentats du 13-Novembre : les questions que soulève le verdict », *Le Monde*, 20 juillet 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkNR> (page consultée le 8 juin 2023)

SENTE, A. et COLART, L., « Dire les faits, dire le droit, comprendre: le maxiprocès du 22-Mars face à un défi historique », *Le Soir*, 10 septembre 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkNc> (page consultée le 8 juin 2023).

## Documentation institutionnelle

AIG, *Monitoring des missions de transfèrement des accusés du procès cour d'assises sur les attentats terroristes 2016 – Rapport final*, 9 mars 2023, disponible sur <https://urlz.fr/mkP5> (page consultée le 15 juin 2023).

CCSP, *Avis en matière de fouilles au corps suite à la visite de la prison de Haren (Ocean house) du CCSP & de la CdS de Haren le 18 janvier 2023*, 17 février 2023, disponible sur <https://urlz.fr/mkPs> (page consultée le 8 juin 2023).

CCSP, *Utilisation des cellules de punition et de sécurité dans les prisons belges*, 25 octobre 2021, disponible sur <https://urlz.fr/mkPu> (page consultée le 8 juin 2023).

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 4 octobre 2013*, disponible sur <https://urlz.fr/mkPl> (page consultée le 8 juin 2023)

GREFFE DE LA COUR EUR. DH, *Guide sur l'article 6 de la Convention - Droit à un procès équitable (volet pénal)*, 30 avril 2022.

GREFFE DE LA COUR EUR. DH, *Guide sur l'article 6 de la Convention - Droit à un procès équitable (volet pénal)*, 30 avril 2022.

GREFFE DE LA COUR EUR. DH, *Note d'information 176, Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Juillet 2014.

GREFFE DE LA COUR EUR. DH, *Note d'information 200, Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Octobre 2016.

IFDH, *Avis n° 8/2022*, 15 juin 2022, disponible sur <https://urlz.fr/mkPA> (page consultée le 8 juin 2023).

LE MÉDIATEUR FÉDÉRAL, *Fouilles à nu – L'équilibre entre la sécurité des prisons et la dignité des détenus*, Enquête n° 4, 2019, disponible sur <https://urlz.fr/mkPn> (page consultée le 8 juin 2023).

LIGUE DES DROITS HUMAINS, « Procès et société. La justice pénale face aux enjeux actuels », *Chronique de la Ligue des droits humains*, n° 200, septembre 2022, 24 p. disponible sur <https://urlz.fr/mkNI> (page consultée le 8 juin 2023).

SPF JUSTICE, *Dossier de presse. Cour d'assises consacrée aux attentats du 22 mars 2016 Zaventem/Maelbeek*, disponible sur <https://urlz.fr/mkOv> (page consultée le 8 juin 2023).

### **Journalisme audiovisuel**

SUDINFO, *Procès des attentats : quel box pour les accusés, quel public, quelle sécurité* [Vidéo], 17 août 2022, disponible à l'adresse <https://www.dailymotion.com/video/x8d3604> (page consultée le 8 juin 2023).

# CHAPITRE V – DÉRIVES DE LA LUTTE ANTI-TERRORISTE : LE CAS DES PERSONNES ORIGINAIRES DU « KURDISTAN »<sup>189</sup>

## ABSTRACT

Ce chapitre s'intéresse aux problèmes particuliers rencontrés par les membres de la diaspora kurde en Belgique qui découlent de la lutte contre le terrorisme. Il analyse successivement (1) les notes et avis de la Sûreté de l'État, dans lesquels on retrouve des formulations et allégations témoignant d'un préjugé contre les Kurdes simi-laires aux communications de l'Etat turc, (2) l'effet de l'inscription, souvent contes-tée, d'organisations kurdes dans la liste européenne d'organisations terroristes et (3) en particulier sur la capacité des membres de la diaspora kurde à obtenir la nationalité belge ou le statut de réfugié.

## INTRODUCTION

La situation des personnes originaires des Etats abritant des minorités kurdes présentes en Belgique est particulière dans le sens où la majorité d'entre elles sont arrivées en Belgique en tant que réfugiés politiques.

Il semblerait qu'une grande partie de cette diaspora soutienne le mouvement nationaliste kurde au sens large, voire éprouve de la sympathie pour différents mouvements de lutte pour les droits politiques des kurdes, parmi lesquels figurent le parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), le parti de l'union démocratique (dont émanent les célèbres YPG) ou encore le Parti-Front révolutionnaire de libération du peuple (DHKP-C) ; certains soutenant également le leader emprisonné du PKK, Abdullah Ocalan.

Toutefois, la plupart de ces partis, dont le PKK et le DHKP-C, se trouvent sur la liste des organisations terroristes de l'Union européenne<sup>190</sup>. Il en résulte une forme d'assimilation de tout individu d'origine kurde à un soutien, si ce n'est un membre, desdits partis, voire dans certains cas une forme de « criminalisation » sur base ethnique de toute une communauté.

Les cas suivants tendent à illustrer cet état de fait.

189 Les « citoyen.ne.s » kurdes ne disposent pas d'une nationalité propre au sens du droit international, en ce qu'il n'existe à ce jour pas d'Etat kurde reconnu comme tel, les Kurdes ayant la nationalité des Etats dont ils sont issus, à savoir principalement la Syrie, la Turquie, l'Irak et l'Iran.

190 Voir Règlement d'exécution (UE) 2022/147 du Conseil du 3 février 2022 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) no 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) 2021/1188.

## 1. LES NOTES ET AVIS DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

Les notes de la Sûreté de l'Etat dans les dossiers qui concernent des personnes soupçonnées d'être des sympathisants du PKK contiennent parfois des considérations politiques déplacées, voire une interprétation inquiétante de ce qui est considéré comme une menace. En filigrane, il semblerait que la vision de l'Etat turc exerce une influence sur la perception qu'ont les autorités belges de ce qui constitue ou non une menace au sens de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité<sup>191</sup>.

Parmi les notes que nous avons pu consulter, on relève certains points problématiques. A titre d'exemples, citons le fait que le PKK y est accusé de « promouvoir une idéologie anti-Turquie. » On s'interroge sur la signification de cette allégation, qui semble plus relever du corpus argumentatif de l'Etat turc que d'une analyse des motivations politiques de ce mouvement, qui s'oppose au gouvernement local mais ne remet a priori pas en question l'existence d'un Etat turc. Par ailleurs, signalons que la Turquie se voit reprocher par de nombreux analystes sa dérive autoritaire et que les droits fondamentaux des individus et des groupes y sont particulièrement malmenés. Notons également que l'Etat turc reproche à de nombreux mouvements, dont Amnesty International, entre autres, de développer une « idéologie anti-Turquie » et poursuit leurs dirigeants en tant que membres d'organisations terroristes<sup>192</sup>. Enfin, soulignons le fait que, pour les ressortissant.e.s turc. que.s reconnu.e.s comme réfugié.e.s, la Turquie est l'agent persécuteur<sup>193</sup>, ce qui peut rendre compréhensible une certaine animosité contre les autorités turques.

Autre point d'étonnement, outre des allégations non sourcées ni étayées, comme celles indiquant que le PKK organise des « camps idéologiques en Belgique où transitent de potentielles recrues avant leur départ », c'est la mention du fait que l'influence du PKK « peut être problématique » en raison de son caractère « insurrectionnel » et « révolutionnaire » et son implication dans un conflit armé au Moyen-Orient. Si ces éléments ne peuvent être contestés, en ce qu'il s'agit bien d'un mouvement insurrectionnel et révolutionnaire impliqué dans un conflit au Moyen-Orient<sup>194</sup>, rien n'indique que ces éléments seraient une menace pour la sécurité belge. Au contraire, il peut être argumenté que le rôle joué par les mouvements kurdes en Syrie et en Irak a été déterminant dans le cadre de la lutte contre l'Etat islamique<sup>195</sup>, qui a lui représenté une réelle menace sur le territoire belge.

Enfin, notons que si ces notes évoquent le fait que « le PKK est susceptible de générer des violences ou à tout le moins des troubles à l'ordre public », les violences et troubles à l'ordre public jusqu'ici déplorés en Belgique ont plutôt visé les milieux kurdes que l'inverse<sup>196</sup>.

191 M.B., 18 décembre 1998, p. 40312.

192 HUMAN RIGHTS WATCH, *Turquie : Détention injuste du président de la section turque d'Amnesty International*, 10 juin 2017, disponible sur <https://urlz.fr/mkQY>.

193 Au sens de l'art. 48/3 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. 14584 ; et de l'art. 1<sup>er</sup> de la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, approuvée par la loi du 26 juin 1953, M.B., 4 octobre 1953.

194 Cour eur. D.H., *Selahattin Demirtas c. Turquie (2)*, 22 décembre 2020, §§ 17 et suiv.

195 B. Loos, « Complice des terroristes du PKK, le PYD kurde syrien est devenu la cible des Turcs », *Le Soir*, 24 janvier 2018.

196 Un centre culturel kurde bruxellois a été incendié en avril 2007, l'Institut kurde de Bruxelles en novembre

## 2. LA LISTE DES ORGANISATIONS TERRORISTES

Dans ces notes, la Sûreté de l'Etat classifie également les organisations kurdes, dont le PKK, comme des organisations terroristes. Si les autorités belges procèdent de la sorte, c'est en grande partie en raison de leur inscription sur la liste européenne des organisations terroristes<sup>197</sup>. Or, cette inscription au niveau européen est un fait politique et non judiciaire : ces listes étant établies en fonction d'intérêts essentiellement politiques, des groupes très divers y figurent ou sont susceptibles d'y figurer, l'inscription pouvant être appuyée sur des critères à géométrie variable. N'importe quel groupe armé est d'ailleurs généralement considéré comme terroriste au moins par l'Etat contre lequel il lutte<sup>198</sup>.

Concernant spécifiquement le PKK, cette inscription fût originellement consécutive à une demande en 2002 de l'Etat turc. Toutefois, ces inscriptions ont été annulées à plusieurs reprises par des décisions judiciaires.

Par un arrêt du 15 novembre 2018, le Tribunal de première instance de l'Union européenne a annulé la décision du Conseil des ministres du 10 février 2014 d'inscrire le PKK sur la liste pertinente, ainsi que toutes les décisions ultérieures allant dans le même sens (la liste étant révisée tous les six mois et ces révisions donnant lieu à de nouvelles décisions)<sup>199</sup>.

La juridiction supranationale a en effet considéré que l'inscription du PKK sur la liste européenne des organisations terroristes n'avait pas fait l'objet d'un examen suffisamment rigoureux par l'autorité. En ce qui concerne les listes d'incidents retenus par le Conseil des ministres comme base justifiant cette inscription (entre autres, la liste des incidents survenus entre novembre 2003 et octobre 2011 et attribués au PKK), le Tribunal déclare qu'elles ne constituent pas une base adéquate pour imposer une sanction, même administrative. A fortiori, ces incidents ne peuvent pas constituer une base pour une condamnation pénale.

La Cour de Justice a très clairement indiqué dans un arrêt du 14 mars 2017 que :

*« 83. S'agissant, en revanche, de la position commune 2001/931 et du règlement n° 2580/2001, leur objet est la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001), adoptée à la suite des attaques terroristes commises aux États-Unis le 11 septembre 2001, et*

---

2016 et un centre culturel kurde de Gilly en décembre 2016 (M. BU., « Les Kurdes de Bruxelles en état de choc », *La Libre*, 2 avril 2007 ; INSTITUT KURDE DE BRUXELLES, « Nous sommes tous Doğan Özgüden! » ; BELGA, « Incendie criminel au centre culturel kurde de Gilly, à Charleroi », *La Libre*, 14 décembre 2016). Ces attaques ont chaque fois été attribuées à des mouvements nationalistes turcs.

197 Voir pour la Belgique la liste nationale des personnes et entités dont les avoirs ou les ressources économiques sont gelées dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, adoptée et modifiée par arrêté royal pris en exécution 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.

198 Sur la question des listes terroristes, voir COMITÉ T, *Rapport 2009*, pp. 20-23 ; COMITÉ T, *Rapport 2006*, pp. 42 et suiv.

199 T.P.I.U.E., arrêt *PKK c. Conseil*, 15 novembre 2018, T-316/14, EU:T:2018:788. Cette décision sera confirmée concernant le gels des avoirs de cette organisation (T.P.I.U.E., arrêt *PKK c. Conseil*, 30 novembre 2022, T-316/14 RENV et T-148/19, EU:T:2022:727).

*tient principalement à la prévention des actes de terrorisme au moyen de l'adoption de mesures de gel de fonds pour entraver les actes préparatoires à de tels actes, tels que le financement de personnes ou d'entités susceptibles d'accomplir des actes de terrorisme.*

*84. La désignation des personnes et des entités devant figurer sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 ne constitue pas, dans ce contexte, une sanction, mais une mesure préventive adoptée selon un système à deux niveaux, en ce sens que, selon l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, le Conseil ne peut inscrire sur cette liste que des personnes et des entités au sujet desquelles il existe une décision prise par une autorité compétente, qu'il s'agisse soit de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites, basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, relatives à la commission, à la tentative de commission, à la participation ou à la facilitation d'un acte terroriste, soit d'une condamnation pour de tels faits.*

*85. Il résulte de ce qui précède que le considérant 11 de la décision-cadre 2002/475, dont le seul objectif est, ainsi que l'a souligné la Commission, de clarifier les contours du champ d'application de cette décision-cadre, n'est pas pertinent pour interpréter la notion d' 'actes de terrorisme', au sens de la position commune 2001/931 et du règlement n° 2580/2001 »<sup>200</sup>.*

La Cour de Justice considère que les champs d'application respectifs de la décision cadre 2002/475, qui a été transposée en droit belge dans les articles 139 et suivants du Code pénal, et de la liste européenne des organisations terroristes ne sont pas les mêmes. Dès lors, l'inscription d'une organisation sur cette liste ne peut pas être utilisée pour justifier des poursuites pénales. Elle ne peut non plus servir de qualification pertinente pour les services de renseignement et de sécurité.

Il en résulte que les autorités belges devraient se limiter à la définition légale du terrorisme en Belgique et ne pas se laisser influencer par la pression d'autorités étrangères visant à qualifier un mouvement déterminé d'organisation terroriste. La liste européenne des organisations terroristes est un document administratif et le placement sur cette liste dépend du Conseil des Ministres de l'Union Européenne, donc du pouvoir exécutif.

Par conséquent, les services de renseignement et de sécurité devraient s'abstenir de qualifier les mouvements kurdes de terroristes sur cette seule base. Mais, surtout, l'inscription de ceux-ci sur la liste européenne ne doit pas avoir d'influence sur la manière dont les ressortissant.e.s kurdes sont traité.e.s en Belgique, qu'ils ou elles soient sympathisant.e.s ou non du mouvement kurde.

La question de savoir si les mouvements kurdes peuvent être considérés comme terroristes en droit belge a par ailleurs fait l'objet d'une jurisprudence intéressante concernant le principal d'entre eux, à savoir le PKK<sup>201</sup>. Dans le cadre de ce dossier, les juridictions

200 C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *A e.a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 14 mars 2017, C-158/14, EU:C:2017:202 (nous soulignons).

201 Bruxelles (mis. acc.), 19 septembre 2017, inéd., R.G. 2017/2911 ; Bruxelles (mis. acc.), 8 mars 2019, inéd. Voir

d'instruction saisies de poursuites contre ce mouvement, et à leur suite la Cour de cassation, ont fait application de l'article 141bis du Code pénal, excluant dès lors l'application des dispositions de ce code relatives aux infractions terroristes, en considérant que l'organisation en question est une partie belligérante dans le cadre d'un conflit armé<sup>202</sup>.

Il ressort de cette jurisprudence que les actions de ce mouvement doivent être appréciées non sur la base de la législation anti-terroriste mais sur la base du droit international humanitaire. On pourrait donc difficilement se contenter – comme semble le faire la Sûreté de l'Etat - de faire référence à la liste des organisations terroristes de l'UE pour fonder une appréciation sur le sujet.

### 3. INCIDENCE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

Ce mouvement de contamination de décisions administratives belges par des considérations inadéquates a également un impact en droit des étrangers.

En effet, des individus se sont vus refuser une demande d'acquisition de la nationalité belge sur la base de ce type d'avis de la Sûreté de l'Etat, en l'absence de toute condamnation ou même de poursuites. Et donc dans l'impossibilité de faire valoir des arguments et contester les informations contenues dans ces avis.

Plus inquiétant encore, de tels avis de la Sûreté de l'Etat, requis lors de procédures en acquisition de la nationalité belge, ont ensuite servi au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) pour motiver le retrait de la qualité de réfugié à des individus<sup>203</sup>.

On perçoit ici le risque de circularité de ce type de raisonnement : des militants sont reconnus réfugiés en raison de leur implication dans le mouvement kurde, puis se voient retirer leur statut précisément pour les mêmes faits.

Dans certaines espèces, les décisions de retrait sont fondées sur une suspicion d'appartenance à une organisation terroriste. Or la Cour de Justice a estimé depuis 2010 que la seule appartenance à une organisation « terroriste » ne justifie pas d'une exclusion automatique du statut de réfugié<sup>204</sup>. La Cour a en effet affirmé que

*« [l]a seule circonstance que la personne concernée a appartenu à une telle organisation ne saurait avoir comme conséquence automatique qu'elle doive être exclue du statut du réfugié »<sup>205</sup>.*

---

à ce sujet T. RUYS et S. VAN SEVEREN, « Art. 141bis Sw. – Vervolging tussen hamer en aambeeld van terreurbestrijding en internationaal humanitair recht », *R.W.*, 2018, vol. 82, n° 14, pp. 536-537 ; et J. WOUTERS et T. VAN POECKE, « Van strijdkrachten, terroristen en het Belgisch strafrecht », *R.W.*, 2018, n° 41, pp. 1619-1620.

202 P. JACQUES et R. VAN STEENBERGHE, « L'article 141bis du Code pénal : première application dans l'affaire du PKK. À propos de l'interaction entre la législation antiterroriste et le droit international humanitaire », *J.T.*, 2019, n°9, p. 180 ; VAN STEENBERGHE, R., « Droit international humanitaire et législation belge antiterroriste : l'article 141bis du code pénal dans les dossiers syriens et kurdes », *R.B.D.I.*, 2018, n°1, pp. 269-293.

203 Des recours sont pendants devant le Conseil du Contentieux des Étrangers.

204 C.J.U.E. (gde ch.), *Bundesrepublik Deutschland c. B et D*, 9 novembre 2010, C-57/09 et C-101/09, EU:C:2010:661. Cet arrêt est d'autant plus pertinent qu'il s'agissait de réfugiés kurdes de Turquie accusés d'appartenance au PKK et au DHKP-C.

205 Point 88. Voir C. LANTERO, « La seule appartenance à une organisation 'terroriste' ne justifie pas d'une exclusion automatique du statut de réfugié », *Rev. dr. h.* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 28 novembre

## CONCLUSION

Il semblerait que l'Etat turc mène une bataille également juridique contre ses opposant-es, en ce compris contre ceux et celles réfugiées en Belgique, avec des conséquences graves sur le droit de séjour des intéressées. Constaté que certains organismes officiels, tels que la Sûreté de l'Etat ou le CGRA, puissent prêter leur concours à une telle offensive est aussi inquiétant que difficilement compréhensible. D'autant plus au vu de la situation catastrophique des droits humains en Turquie.

## BIBLIOGRAPHIE

- **Législation**

### **Belgique**

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. 14584.

Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *M.B.*, 18 décembre 1998, p. 40312 p.

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.

### **Union européenne**

Règlement d'exécution (UE) 2022/147 du Conseil du 3 février 2022 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) 2021/1188.

### **Droit international conventionnel**

Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, approuvée par la loi du 26 juin 1953, *M.B.*, 4 octobre 1953.

---

2010, disponible sur <http://journals.openedition.org/revdh/3623>.

- *Jurisprudence*

## **Belgique**

Bruxelles (mis. acc.), 19 septembre 2017, inéd., R.G. 2017/2911

## **Conseil de l'Europe**

Cour eur. D.H., arrêt *Selahattin Demirtas c. Turquie (2)*, 22 décembre 2020

## **Union européenne**

C.J.U.E. (gde ch.), *Bundesrepublik Deutschland c. B et D*, 9 novembre 2010, C-57/09 et C-101/09, EU:C:2010:661

C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *A e.a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 14 mars 2017, C-158/14, EU:C:2017:202.

T.P.I.U.E., arrêt *PKK c. Conseil*, 15 novembre 2018, T-316/14, EU:T:2018:788. Cette décision sera confirmée concernant le gels des avoirs de cette organisation

T.P.I.U.E., arrêt *PKK c. Conseil*, 30 novembre 2022, T-316/14 RENV et T-148/19, EU:T:2022:727.

- *Doctrine*

## **Articles de revues**

JACQUES, P. et VAN STEENBERGHE, R., « L'article 141bis du Code pénal : première application dans l'affaire du PKK – À propos de l'interaction entre la législation antiterroriste et le droit international humanitaire », *J.T.*, n° 9, 2019, pp. 178-181.

LANTERO, C., « La seule appartenance à une organisation 'terroriste' ne justifie pas d'une exclusion automatique du statut de réfugié », *Rev. dr. h.* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 28 novembre 2010, disponible sur <http://journals.openedition.org/revdh/3623> (page consultée le 13 juin 2023).

RUYS, T. et VAN SEVEREN, S., « Art. 141bis Sw. – Vervolging tussen hamer en aambeeld van terreurbestrijding en internationaal humanitair recht », *R.W.*, 2018, vol. 82, n° 14, pp. 523-541.

VAN STEENBERGHE, R., « Droit international humanitaire et législation belge antiterroriste : l'article 141bis du code pénal dans les dossiers syriens et kurdes », *R.B.D.I.*, 2018, n°1, pp. 269-293.

WOUTERS, J. et VAN POECKE, T., « Van strijdkrachten, terroristen en het Belgisch strafrecht

», *R.W.*, 2018, n° 41, pp. 1616-1620.

### **Documentation institutionnelle**

COMITÉ T, *Rapport 2006 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2006, 76 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

—, *Rapport 2009 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2009, 33 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

HUMAN RIGHTS WATCH, *Turquie : Détention injuste du président de la section turque d'Amnesty International*, 10 juin 2017, disponible sur <https://urlz.fr/mkQY> (page consultée le 12 juin 2023).

- **Autres sources**

### **Articles de presse**

M. BU., « Les Kurdes de Bruxelles en état de choc », *La Libre*, 2 avril 2007, disponible sur <https://urlz.fr/mkR1> (page consultée le 13 juin 2023).

INSTITUT KURDE DE BRUXELLES, « Nous sommes tous Doğan Özgüden! », disponible sur <https://urlz.fr/mkRd> (page consultée le 13 juin 2023).

BELGA, « Incendie criminel au centre culturel kurde de Gilly, à Charleroi », *La Libre*, 14 décembre 2016, disponible sur <https://urlz.fr/mkRq> (page consultée le 13 juin 2023).

B. LOOS, « 'Complice des terroristes du PKK', le PYD kurde syrien est devenu la cible des Turcs », *Le Soir*, 24 janvier 2018.

# CHAPITRE VI – ETUDE D’IMPACT DES POLITIQUES DE DÉ-« RADICALISATION » BELGES SUR LA COHÉSION SOCIALE ET LES LIBERTÉS FONDAMENTALES

## ABSTRACT

Les attentats de Bruxelles et de Paris de 2014, 2015 et 2016 perpétrés par de jeunes musulmans européens se revendiquant de l’Etat Islamique ont été suivis d’une activité législative abondante dans le domaine de la sécurité ; ils ont incité le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées à adopter plusieurs « plans d’action », et ont finalement conduit à une importante réorganisation de l’assemblage sécuritaire belge. Dans ce contexte, l’objectif de la recherche AFFECT, menée par des chercheurs et chercheuses de la VUB, de l’UCL et de l’INCC et financée par BELSPO<sup>206</sup>, a été d’évaluer l’impact des politiques de dé-« radicalisation » sur la cohésion sociale et les libertés. Le champ investigué est celui de l’appareil répressif de l’Etat belge (police, tribunaux, prisons). Les résultats (i) suggèrent que la « radicalisation » est, dans les sociétés libérales avancées, l’« invention stratégique » qui permet le passage de la sécurité sociale à la « sécurité préventive » et la reconfiguration du droit et des « assemblages surveillants » que ce passage requiert ; et (ii) mettent en évidence certains impacts des mécanismes induits par cette notion sur la cohésion sociale et les libertés, la « suspectification » de la communauté musulmane et la marginalisation ou l’exclusion radicale de certains de ses membres.

---

206 Le présent chapitre est un résumé de la recherche AFFECT – Impact assessment of Belgian de-« radicalisation » policies upon social cohesion and liberties, dont les promoteurs sont F. BRION (UCL), C. VANNESTE (INCC), S. DE KIMPE (VUB) et K. VERFAILLIE (VUB). La recherche a été menée dans le cadre du projet BRAIN-BE (Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks) 2012-2017 de la Politique scientifique fédérale (BELSPO). Le rapport complet est disponible à l’adresse [http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/AFFECT\\_FinalRep.pdf](http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/AFFECT_FinalRep.pdf). Le présent chapitre est un résumé de ce rapport.

## 1. IMPACT DES PROGRAMMES DE SÉCURITÉ ET DE DÉ-« RADICALISATION » SUR LE TRAVAIL DE LA POLICE LOCALE

Dans ce rapport<sup>207</sup>, nous avons vu que si la Belgique prône une approche holistique du terrorisme, sa stratégie policière est fortement axée sur l'application du droit pénal. En raison de ce choix stratégique, une grande partie du temps et des ressources de la police est consacrée à des formes très traditionnelles de maintien de l'ordre. Ces pratiques policières sont principalement axées sur la découverte d'activités terroristes en cours ou sur l'enquête et la réponse au terrorisme une fois qu'il s'est produit, bien que l'approche de l'application du droit pénal comporte deux aspects de la prévention : la dissuasion et les processus (informels) d'évaluation des risques.

Nous avons examiné comment une stratégie antiterroriste est mise en œuvre au niveau local, et nous nous sommes concentrés spécifiquement sur le rôle de la police locale. Sur la base d'une ethnographie, de groupes de discussion et d'entretiens (d'histoires de vie) dans trois forces de police locales, nous avons constaté qu'une stratégie antiterroriste est le résultat d'un processus de résolution de problème situé. Ainsi, au cours des dernières années, des méthodes spécifiques de gestion du terrorisme ont émergé au niveau local, des adaptations jugées utiles pour lutter contre le terrorisme et qui ont fondamentalement changé la façon dont la police est exécutée : (i) l'émergence d'une approche professionnelle fondée sur le renseignement ; (ii) une plus grande prise de conscience de l'importance d'une bonne gestion de l'information et (iii) une plus grande concentration sur le travail multi-agences et la coopération entre les agences de sécurité.

Nous avons constaté que ces adaptations ont soulevé de nouveaux problèmes et défis sur le terrain: (i) la police locale antiterroriste continue de se débattre avec d'importantes difficultés conceptuelles ; on ne sait toujours pas comment comprendre les voies du terrorisme, ce qu'implique une approche de suivi rapproché, quand la surveillance doit prendre fin et quelle stratégie privilégier : la répression pénale ou la collecte de renseignements ; (ii) la police locale antiterroriste repose trop sur les relations personnelles et (iii) dépend trop de la présence - ou de l'absence - d'un sentiment d'urgence.

Notre observation la plus fondamentale est donc que la politique antiterroriste actuelle repose trop sur des processus informels. L'approche actuelle est le résultat d'un processus d'essais et d'erreurs et si cette pratique, qui s'est développée de manière organique, nous a permis de nous adapter et de répondre au nouveau défi qu'était le terrorisme, il est clair aujourd'hui que cette approche comporte beaucoup de risques et qu'elle peut miner l'efficacité d'une politique antiterroriste. C'est pourquoi la question la plus urgente à l'heure actuelle semble être de savoir comment façonner l'avenir de notre politique antiterroriste de manière beaucoup plus structurelle et démocratique.

---

207 Dont la version complète est accessible à l'adresse [http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/AFFECT\\_FinalRep.pdf](http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/AFFECT_FinalRep.pdf).

## 2. POURSUITE DES DÉLITS DE TERRORISME ET IMPACT DE LA POLITIQUE ANTITERRORISTE ET DE PRÉVENTION DE LA « RADICALISATION » SUR LE CHAMP JUDICIAIRE

Les modifications législatives survenues ces dernières années et justifiées, au niveau politique, par une nécessité de lutter plus efficacement contre le terrorisme et de prévenir la « radicalisation » ont repoussé les frontières du droit pénal classique. Un glissement du champ judiciaire vers le champ administratif a été identifié par d'aucuns. Plus largement, c'est un changement de paradigme qui s'est opéré avec le passage d'une justice répressive vers une justice préemptive laissant craindre des atteintes importantes au niveau des droits fondamentaux des citoyens et des risques de dissensions sociétales.

Au départ d'une ethnographie des audiences correctionnelles en matière de terrorisme (39) croisée avec des entretiens réalisés avec des avocats pénalistes (11) et des magistrats du parquet fédéral (10) ainsi qu'une analyse quantitative de l'ensemble de la jurisprudence en matière de terrorisme de 2003 à 2019 (179 dossiers concernant 540 prévenus et 570 décisions), nous avons appréhendé l'examen des impacts des politiques dans le champ judiciaire.

Quasiment inexistant jusqu'alors en Belgique, c'est dans le cadre de la lutte contre le terrorisme dit islamiste que le contentieux en matière de terrorisme a connu un essor important dès 2014. Le contexte s'est avéré un élément incontournable dans l'analyse et le poids de celui-ci a été vécu par les acteurs judiciaires tantôt comme un facilitateur pour les revendications du monde judiciaire, comme un générateur de peur favorisant la demande de répression, ou encore comme un catalyseur permettant à lui seul de justifier les décisions prises.

Au niveau du traitement des affaires, le contentieux en matière de terrorisme est caractérisé par une centralisation des poursuites au sein du parquet fédéral et par une spécialisation des magistrats du parquet. Les affaires sont jugées par des chambres collégiales à trois juges qui n'ont pas de spécialisation spécifique en la matière. Si le contentieux terroriste est moins fréquemment classé sans suite que le contentieux classique, il est par contre sujet au même principe de correctionnalisation qui pour effet de renvoyer la plupart de ces crimes devant les juridictions correctionnelles.

Une des particularités les plus marquantes de ces procès, est la part importante de ceux qui se tiennent à l'encontre de prévenus absents (41%), dit « défaillants », et le plus souvent présumés morts dans les zones de conflits. Cette situation a pour effet direct de voir le procès amputé de son identité première : le débat contradictoire. Le constat est exemplatif de la logique d'anticipation particulièrement prégnante en cette matière. Les dispositifs de sécurité sont également d'une exceptionnalité notable, interpellant diversement les acteurs en raison de leur géométrie variable.

L'investigation des faits de terrorisme se caractérise par un recours fréquent aux méthodes particulières de recherche, qui font régulièrement l'objet de débats quant à leur proportionnalité voire leur légitimité. La mobilisation importante de notes des services de sécurité et de renseignements suscite également des questions surtout si ces éléments deviennent des preuves principales ou uniques. La place centrale de la « présomption » au détriment de l'établissement de preuves objectives est également régulièrement dénoncée, de même que, dans ce contexte, un sentiment d'inégalité des armes quant à l'accès à l'information entre la défense et le ministère public. L'analyse de la jurisprudence met en exergue, par ailleurs, la très faible mobilisation des innovations législatives créant de nouvelles infractions terroristes, les dispositions antérieures répondant déjà aux besoins rencontrés.

Le principe de correctionnalisation a pour effet d'impacter à la baisse l'échelle des peines qui peuvent alors être prononcées, ce qui pose problème à certains acteurs. Dans les faits, la peine d'emprisonnement ne dépasse que peu souvent cinq ans d'emprisonnement (16%), ce qui est relativement peu comparé à d'autres pays. Dans ce contexte, il ressort de l'examen des décisions judiciaires que ce sont surtout les mesures complémentaires qui posent clairement question du point de vue du respect des droits fondamentaux : ainsi en est-il de l'instauration d'une période de sûreté (loi du 21 décembre 2017), de la déchéance des droits civils et politiques, et surtout de l'élargissement des possibilités de déchéance de la nationalité (loi du 20 juillet 2015). Les positionnements et pratiques en la matière peuvent toutefois diverger entre acteurs et évoluer fortement, avec en particulier un constat de distanciation progressive des magistrats fédéraux par rapport à une demande, au départ systématique, d'application de la déchéance de la nationalité. Enfin, l'analyse statistique des décisions judiciaires eu égard au profil des prévenus et des procédures pointent deux effets structurels problématiques qui méritent une vigilance particulière, à savoir d'une part les recours différenciés en fonction du rôle linguistique – ceci « toutes choses étant égales par ailleurs » – à la suspension du prononcé, au sursis ou à la déchéance des droits civils et politiques, et d'autre part – « toutes choses étant égales par ailleurs » également, le recours différencié au sursis, défavorable aux non-nationaux.

Les résultats de recherche ont amené à la formulation de dix-sept recommandations déclinées en quatre blocs visant à : I) (Re)penser la réaction politique et anticiper les conséquences, II) (Re)penser la procédure et le système judiciaire, III) (Re)penser la réaction pénale et sociale et IV) (Re)penser les pratiques à des fins de recherche.

### 3. PRÉVENTION DE LA « RADICALISATION » EN PRISON ET IMPACT DES MESURES DE SÉCURITÉ SUR LE SYSTÈME PÉNITENTIAIRE

Dans ce rapport évaluant différents points d'action du Plan d'action contre la Radicalisation en Prison (Plan P), nous soutenons principalement que les mécanismes de gestion des détenus inclus dans la base de données CelEx, ainsi que leurs perspectives en matière de désengagement et de réinsertion, ont été largement saisis par une logique précautionneuse d'information et de sécurité « préventive ».

En présentant la politique carcérale, nous concluons qu'en l'absence d'efforts de désengagement adéquats en prison, la « gestion spécialisée » des détenus CelEx promue par le Plan P consiste principalement à soumettre ces derniers à des régimes de détention hautement restrictifs et à une observation constante. À cet égard, nous constatons que (i) les critères et les outils utilisés pour l'observation sont inadéquats, dans la mesure où ils permettent peu ou pas d'individualisation et reposent sur un modèle de « radicalisation » qui suppose que l'engagement dans l'action violente peut être empêché en entravant la diffusion d'idéologies radicales ; (ii) en enrôlant le personnel pénitentiaire dans la détection de la « radicalisation », les politiques d'observation génèrent de la méfiance, de la stigmatisation et l'isolement progressif des détenus, et créent un environnement dans lequel l'observation elle-même devient entièrement artificielle ; (iii) les sections spécialisées « D-Rad : ex »<sup>208</sup>, fonctionnant dans le but de limiter les possibilités de recrutement et d'enrôlement dans des réseaux criminels, sont dysfonctionnelles non seulement en ce qu'elles ne remplissent pas les objectifs initiaux, mais surtout en ce qu'elles entravent le processus de désengagement en nourrissant des sentiments d'injustice et en contribuant à la polarisation de la population carcérale.

Nous nous interrogeons, en outre, sur les différentes pratiques liées à l'aide spirituelle et psychosociale apportée aux détenus « radicalisés », et sur l'octroi de possibilités de réintégration effective. Bien que la présence de la religion dans les prisons soit considérée comme un élément de « sécurité dynamique », nous notons tout d'abord que la pratique de l'islam fait l'objet d'un contrôle renforcé, notamment par la supervision des missions confiées aux Conseillers musulmans. A travers des entretiens avec des aumôniers et des conseillers, nous découvrons des obstacles importants à leur pratique, pris entre (i) le risque de sortir de la catégorie précaire du « musulman de confiance » et d'être suspecté de radicalisation par association à l'intérieur et à l'extérieur de la prison ; (ii) la possibilité de perdre la confiance des détenus en acceptant de participer à des missions de détection apparemment inévitables. Nous constatons, ensuite, que les « services extérieurs » (SAD et CAPREV) intervenant dans la transition de la prison vers la société – qui n'ont pas de mission d'observation – ont adapté leurs pratiques lorsqu'ils travaillent avec des détenus « radicalisés ». Cependant, ils l'ont fait en réponse aux mesures répressives, et non parce qu'ils ont constaté que ces catégories de détenus nécessitaient de nouvelles méthodes de travail. Enfin, en abordant les procédures de libération anticipée, nous exposons les manières dont les obstacles majeurs au flux d'informations – dus à la complexification du cycle de l'information, ainsi qu'à l'incertitude institutionnelle et à la panique autour de la notion de « radicalisation » – entravent les tentatives de réinsertion et de réhabilitation des condamnés terroristes et « radicalisés ». Tout en exigeant la « loyauté » face à des pratiques stigmatisantes, discriminatoires et polarisantes, le système dessert une politique d'identification et de séparation des populations « dangereuses » de la société, tout en rejetant la responsabilité de l'État.

---

208 Sur le sujet, voir le chapitre suivant.

Une grande partie des obstacles à la gestion, la déradicalisation et au désengagement des détenus découle directement du flou qui entoure la notion de « radicalisation » elle-même, ce qui entraîne une forme d'islamophobie d'État qui se manifeste par des pratiques d'observation et d'étiquetage intrusives à tous les niveaux. Dans nos recommandations, nous suggérons vivement que les politiques antiterroristes stigmatisantes et discriminatoires (et finalement contre-productives par rapport aux intentions initiales) soient révisées afin d'assurer une meilleure (ré)intégration et cohésion sociales.

#### 4. SUR LA FRONTIÈRE ENTRE L'ADMINISTRATIF ET LE JUDICIAIRE : LES RÉSULTATS DE L'ANALYSE DES DÉCISIONS DU CONSEIL DU CONTENTIEUX DU DROIT DES ÉTRANGERS (CCE/RVV)

Les deux questions « terrorisme » et « droits des étrangers » n'étant plus aussi étanches que par le passé, l'examen de l'impact de la politique anti-terroriste sur le champ se situant à la frontière de l'administratif et du judiciaire complétait très utilement le dispositif de recherche. L'analyse des arrêts du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) de 2009 à 2019 concernant les personnes soupçonnées de ou condamnées pour faits de terrorisme montre tout d'abord une augmentation significative du nombre d'arrêts à partir de 2016 déjà mais surtout à partir de 2018. Celle-ci peut s'expliquer d'une part par celle également observée à partir de 2016 au niveau du contentieux « terro » traité par les tribunaux correctionnels (voir point 2) et d'autre part par les effets de la loi du 24 février 2017 élargissant les possibilités d'éloignement des étrangers pour raisons d'ordre public et de sécurité nationale. Mais l'intérêt a surtout été, au travers de ces arrêts, de pouvoir analyser l'évolution des mesures adoptées par l'Office des étrangers (et visées par les arrêts). Cette analyse a mis en avant à la fois une augmentation du nombre de mesures d'éloignement et de retrait de séjour et un durcissement de celles-ci se déclinant sous diverses modalités. Les étrangers bénéficiant auparavant d'une protection renforcée et les « quasi-nationaux » sont particulièrement concernés, posant clairement question au regard des droits fondamentaux. L'analyse met également en évidence la place de plus en plus importante des rapports du renseignement, et en particulier de l'OCAM, dans les décisions de l'OE.

Les résultats de cette recherche ont amené à recommander (I) à titre principal d'envisager l'élargissement du contrôle exercé par le CCE, actuellement limité à la légalité des décisions, à un contrôle relatif au fond des décisions de l'OE de façon à permettre de combler une partie des déséquilibres démocratiques ressortant de l'analyse. A titre secondaire trois recommandations visent une réflexion (II) sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer davantage de transparence dans la procédure, (III) sur une mise en cause de la hiérarchie et/ou l'opposition systématique entre la « sauvegarde de l'ordre public et la sécurité nationale » et les « droits individuels » et (IV) sur la prise en compte de la diversité des faits pouvant justifier une condamnation pour terrorisme supposant également une mise en cause du caractère systématique des décisions de l'OE.

## CHAPITRE VII – BESPREKING EVALUATIE- RAPPORT VAN DE DERADEx-AFDELINGEN

In de voorbije rapporten drong Comité T<sup>209</sup> herhaaldelijk aan op de evaluatie van dit specifieke detentieregime ingericht voor ‘geradicaliseerde’ gedetineerden<sup>210</sup>.

Nadat de Minister van Justitie begin 2021 nog benadrukte dat een dergelijk evaluatierapport te gepaste tijde een bespreking zou verdienen in de Commissie Justitie<sup>211</sup>, werd het ondertussen gefinaliseerde evaluatierapport achterkamers gehouden.<sup>212</sup>

In januari 2023 werd het reeds op 28 april 2021 opgestelde evaluatierapport overgemaakt aan de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (hierna CTRG).

Het evaluatierapport beoogt de toegevoegde waarde te evalueren van de Deradex-afdelingen binnen het spectrum van de maatregelen uit het actieplan van 2015 ter aanpak van radicalisering in de gevangenis. Het bestrijkt meer bepaald de periode tussen 11 april 2016 en 1 april 2021. Het is evenwel onduidelijk wie het rapport opstelde.

Nog geen maand na de aanslagen in Brussel van 22 maart 2016, zagen deze gespecialiseerde terroristenafdelingen het licht binnen de gevangenis van Hasselt en Itter.

Hoewel het evaluatierapport erkent dat er geen apart wettelijk kader van toepassing is op ‘geradicaliseerde’ gedetineerden en er aldus geen wettelijke definitie is, wordt er wel een -steeds meer uitbreidende- definitie bepaald door de penitentiaire administratie zelf.

Deze categorisering of profilering is terug te vinden in de “bijzondere instructies extremisme” (hierna BIEEX), die op regelmatige basis worden geëvalueerd en aangepast<sup>213</sup> en die in principe confidentieel zijn en aldus beperkt verspreid<sup>214</sup> werden.

Voor het opstarten van deze afdelingen werden ‘terroristische’ gedetineerden verplicht

209 Comité T, Rapport 2021, p. 95, Rapport 2022, p. 89.

210 Deze term wordt bewust tussen aanhalingstekens geplaatst. Zoals in het rapport van 2021 aangegeven, betekent dit echter niet dat er geen gedetineerden zijn die gevaarlijk zijn op grond van een radicale en gewelddadige ideologische visie, maar wel dat degenen die door de gevangenisadministratie als zodanig worden aangemerkt, over het algemeen geen controle hebben over deze kwalificatie, die zij in de meeste gevallen betwisten. Bovendien stelde de parlementaire onderzoekscommissie vast dat zich bij de oorspronkelijke doelgroep van “radicale predikers” andere profielen dan “geradicaliseerde” gedetineerden hebben gevoegd (Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 54 1752/009, 85). Tot slot wordt terecht aangeraden om deze term niet meer te gebruiken, zie eindrapport Conradproject (M. DE BACKER, I. AERTSEN, H. BOUSETTA, E. CLAES, M. DETHIER, M. FIGOUREUX, A. MOUSTATINE, F. NAGUI, B. VAN GORP en A. ZOUZOULA, Conrad – Constructive analysis on the attitudes, policies and programmes that relate to “radicalisation.” Final Report, Brussel, Belgian Science Policy Office, 50-52 en 76-92).

211 CRIV 55 COM 356, Commissie Justitie, 27 januari 2021, namiddag, p. 26.

212 QRVA 55 064, Kamer van Volksvertegenwoordigers, geschreven vragen en antwoorden, p. 155.

213 De eerste instructies dateren van 23 januari 2015 en werden achtereenvolgens aangepast op (onder andere) 2 april 2015, 16 april 2016, 22 juni 2016, 9 juni 2016, 2 oktober 2018 en 12 februari 2021. Sindsdien is er geen substantiële wijziging van de instructies gekend.

214 Dit betekent dat de inhoud van deze richtlijn slechts in beperkte justitiële kringen beperkt is, op straffe van disciplinaire sancties.

onder een individueel (?) bijzonder veiligheidsregime geplaatst, op grond van de confidentiële instructies van 23 januari 2015 en 2 april 2015 van de Directeur-Generaal waarin het CelEx-orgaan<sup>215</sup> een centrale rol toebedeeld kreeg inzake profilering.

Oorspronkelijk werden door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) drie categorieën van opvolging gedefinieerd (*Foreign Terrorist Fighter*, *Homegrown Terrorist Fighter*, Haatprediker), terwijl er vandaag sprake is van maar liefst zeven categorieën (Terrorismeveroordeelde, Potentieel Gewelddadige Extremist, 'Terro EPI' en '*Violent Extremist Prisoner EPI*'). De laatste twee categorieën werden in het leven geroepen vanuit een nood van de DG EPI en zijn specifiek gelinkt aan de context van de gevangenis, vanuit de nood deze gedetineerden *intra muros* op te volgen.

De groep gedetineerden die hieronder de BIEX vallen is aldus zeer divers. De heterogeniteit van deze groep wordt volgens het evaluatierapport opgevangen door een gedifferentieerd plaatsingsbeleid, op grond van een screening door CelEx en CPSDex<sup>216</sup>.

Comité T hekelde eerder dat de concrete plaatsingsmotieven ongekend zijn.<sup>217</sup> In het evaluatierapport wordt aangegeven dat de screening gebeurt op basis van tweemaandelijks evaluaties die door de lokale PSD en de directeur worden opgesteld en de actieve bijdrage van personeel<sup>218</sup> dat met de gedetineerde werkt. Hun respectievelijk onafhankelijk advies wordt vervolgens overgemaakt aan zowel de regionale directie als de directeur-generaal, die de beslissing neemt.

Het is opvallend dat in het evaluatierapport wordt aangegeven dat het overgrote deel van de gedetineerden die onder de BIEX-instructies vallen, *niet* naar de Deradex-afdelingen wordt worden georiënteerd, maar op de 'gewone' afdelingen opgevolgd worden.

Dit blijkt ook uit de cijferevolutie van de gedetineerden die nog in deze afdeling verblijven: er zijn nog slechts een handvol gedetineerden in de afdelingen die samen 40 beschikbare plaatsen tellen. Zo verbleven er op datum van 3 augustus 2022 nog slechts vier gedetineerden<sup>219</sup> in Itter en zo goed als géén opgevolgde gedetineerden in Hasselt.<sup>220</sup>

Zoals reeds vernomen door Comité T in het vorige rapport, wordt in het evaluatierapport bevestigd dat de Deradex-afdeling van Hasselt bezet wordt met inkomende gedetineerden die verplicht onder preventieve quarantaine of medische isolatie staan zitten in het kader van de coronacrisis. Daarnaast blijkt ook dat er enkele gedetineerden onder beperkte detentie geplaatst worden die overdag werken.

Ook stelde Comité T in het vorige rapport reeds vast dat de Deradex-afdeling van Itter werd opengesteld voor gedetineerden in een normaal regime, hetgeen wat voor een deli-

---

215 Cel Extremisme van de DG EPI.

216 Centrale psychosociale dienst extremisme.

217 Comité T, Rapport 2019, pp. 36-37.

218 Het grote personeelsverloop dat wordt beschreven (p. 13 evaluatierapport), doet echter vragen rijzen over de relevantie daarvan.

219 Concreet gaat het over 2 gedetineerden HTF, 1 gedetineerde FTF en 1 gedetineerde HP.

220 QRVA 55 091, p. 281 - QESV.55-2-001289.

cate verhouding zorgt met de Celex-gedetineerden die geen toegang hebben tot de gewone activiteiten en worden gedwongen van cel te veranderen zonder procedurele garanties, hetgeen de bestemming van de afdeling als het ware uitholt.

De klachtencommissie van Itter werd gevat over deze kwestie en meerbepaald over een celmutatie en tuchtsanctie bij weigering daarvan. Hoewel redenen van overbevolking de plaatsing van ‘gewone’ gedetineerden op de Deradex-afdeling volgens hen kan rechtvaardigen, wijst zij op het gebrek aan logica in de redenering van de directie (“*les détenus D-Rad :Ex avant le changement de l’aile allaient au préau individuel alors qu’aujourd’hui, ils vont dans le grand préau. Or, la section D-Rad :Ex était créée pour empêcher tout contact avec les autres détenus. Les risques de contact sont évidents puisque les servants D-Rad :Ex croisent les détenus de droit commun*”) en vernietigt zij de tuchtsanctie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel<sup>221</sup>.

Deze dubbele invulling vanuit operationele noodwendigheden, wordt door DG Epi als een toekomstige opportuniteit gezien, zodat in de toekomst “*verkend kan worden met welke profielen en onder welke voorwaarden de leegstaande capaciteit structureel kan ingevuld worden*”. Hoewel Comité T zich vragen stelt bij deze dubbele invulling, is het evenwel geruststellend dat de DG EPI zelf benadrukt dat er daarbij niet wordt gedacht aan een IBVR – afdeling zoals destijds in Brugge.

In haar rapport van 2020 verwees Comité T nog naar een uitspraak van de rechtbank van eerste aanleg van 26 april 2019<sup>222</sup>, waarbij werd geoordeeld dat het ontbreken van waarborgen bij het *de facto* bijzonder veiligheidsregime op de Deradexafdeling van Itter, een grond is voor schadevergoeding.

Op 12 april 2021 bevestigde het Hof van Beroep dat het problematisch is dat de gedetineerden niet over een effectief rechtsmiddel beschikken om hun plaatsing en behoud in de Deradex-afdeling aan te vechten.

Hoewel dit arrest in het evaluatierapport tevens wordt aangegrepen om het detentie-regime op de Deradex-afdeling te verantwoorden (p. 27), wordt tevens erkend dat het Hof oordeelde dat de procedure tegensprekelijk en meer geformaliseerd moet zijn, dat beslissingen tot verlenging periodiek moeten worden genomen, waarbij de gedetineerden vooraf worden gehoord, dat medische en psychosociale informatie wordt vergaard... Hoe zij concreet gevolg zal geven aan deze belangrijke vaststelling, wordt evenwel niet uitgewerkt in de concluderende aanbevelingen van het evaluatierapport.

Intussen blijkt uit de rechtspraak dat de DG EPI in de praktijk gevolg tracht te geven aan de uitspraak van het Hof van Beroep via een onduidelijke evaluatieprocedure in verband met het behoud van een gedetineerde op de Deradex-sectie: « *La direction de la prison rédige une note de synthèse quant au maintien du détenu sur la D-Rad :Ex tous les 6 mois, à l’attention du DG qui statue sur le maintien dans le mois (après avis Celex et SPS extrême-misme) [...]* ». In het voorliggende dossier beschouwde de klachtencommissie van Itter de

221 CP13/21-0070 – 73 – 76 van 22 februari 2022.

222 Rb. Brussel (Fr.) 26 april 2018, *NjW* 2020, afl. 417, 179.

weigering om een dergelijke synthesesnota te schrijven als een beklagenswaardig verzuim, omdat het de directeur toekwam dit te doen<sup>223</sup>.

In het kader van de BIEX zijn echter halfmaandelijke multidisciplinaire evaluaties voorzien. In het evaluatierapport wordt het belang daarvan erkend en wordt er op gewezen dat het hof van beroep heeft geoordeeld dat deze evaluaties en observaties aan tegenspraak moeten worden onderworpen omdat ze worden gebruikt om te oordelen over het behoud op de afdeling.

Na een zuiver theoretische betoog over het driesporen-plaatsingsbeleid en de tweeledige opdracht van de Deradex-afdelingen (op grond van principes van preventie, normalisering, *containment* en *disengagement*), is het evaluatierapport kritisch over de concrete werking van de Deradex-afdeling.

Zo wordt in het bijzonder aangegeven dat het aanbod wat betreft deelname aan individuele activiteiten ontoereikend is. Bovendien wordt vastgesteld dat de infrastructuur beperkingen oplegt aan het uitbouwen van een gemeenschapsregime. Zo is er een gebrek aan atelier voor tewerkstelling, gebrek aan een ruimte voor opleiding en vorming en gebrek aan aparte wandeling in de afdeling van Itter. Het Hof van Beroep veroordeelde dit laatste en oordeelde ook dat de sportzaal te Itter ontoereikend is, maar dit werd opgelost door gedetineerden wekelijks toegang te geven tot een grotere zaal en de grote wandeling.

Ook het principe van normalisering blijkt in de praktijk niet haalbaar door een probleem van kwantiteit, nu de afdelingen slechts beperkt bezet zijn en de bezetting zeer divers, zodat waardoor er weinig sprake is van interactie en groepsdiscussie.

Er is zelfs sprake van een “viciuze cirkel”<sup>224</sup>, omdat er door het gebrek aan kwalitatieve gemeenschappelijke activiteiten een basis ontbreekt voor de nodige evaluatie, “*waardoor gedetineerden langer op deze afdelingen riskeren te blijven dan strikt noodzakelijk is*”. Om dezelfde reden vervalt ook de hulp- en dienstverlening vanuit de gemeenschappen in een individueel aanbod.

Om die reden zou er in de gevangenis van Hasselt een testfase zijn geweest van een gecontroleerde en beperkte genormaliseerde interactie met andere afdelingen van de gevangenis. In de gevangenis van Itter werd hier blijkbaar geen werk van gemaakt, terwijl er in deze afdeling wel nog steeds gedetineerden verblijven. Comité T moedigt dan ook de plannen aan van het CTRG om deze afdeling te bezoeken.<sup>225</sup>

In de conclusies en aanbevelingen van het evaluatierapport wordt dit alleszins hernomen, in die zin dat zal worden gestreefd naar een detentietraject op maat binnen de reguliere afdelingen. Door de focus te verleggen van *containment* naar preventie, hoopt men op een duurzamer antwoord op de problematiek van radicalisering: “*hun gecontroleerde parti-*

---

223 CP13/22-0040 van 28 juli 2022 ; het beroep dat door de DG EPI werd ingesteld werd vervolgens zonder voorwerp verklaard door de Franstalige beroepscommissie op 12 augustus 2022 (CA/22-0132).

224 Evaluatierapport p. 10.

225 In het CTRG actieplan 2023 werd aangekondigd dat er bijzondere aandacht zal worden besteed aan de Deradex-afdelingen.

*cipatie aan activiteiten buiten de afdeling moet de regel zijn, ook om toe te laten om op voldoende adequate wijze op basis van de gedragsevaluaties het risico op proselitisme te kunnen objectiveren en verder verblijf op de afdeling te kunnen motiveren”<sup>226</sup>*

Het evaluatierapport eindigt evenwel met de bedenking “*of een alternatieve benadering (bijvoorbeeld via een IBVR op een ‘gewone’ afdeling) niet een betere aanpak is alvorens tot de specifieke plaatsing op de Deradex-afdeling te beslissen.*”

Daarmee wordt gesuggereerd dat zal worden teruggegrepen naar dergelijke individuele bijzondere regimes, hetgeen op zich zou toelaten om een individuele evaluatie te maken van de mogelijke ‘voortdurende dreiging’ die van de gedetineerde uitgaat. Ook de procedurele garanties zijn daaromtrent wettelijk verankerd.

Evenwel blijkt in de praktijk dat dergelijke regimes op preventieve wijze en voor onbepaalde tijd worden ingezet wat betreft ‘geradicaliseerde’ gedetineerden, met weinig tot geen ruimte voor gedragsevaluaties om het risico op proselitisme te objectiveren en te motiveren. Comité T hoopt dat men niet overgaat tot het systematisch en collectief opleggen van IBVR-regimes voor gedetineerden die als terrorist bestempeld worden<sup>227</sup>, maar dat het ook voor deze gedetineerden een *ultimum remedium* blijft. In het bijzonder het subsidiariteitsprincipe uit artikel 118 dient te allen tijde gerespecteerd te worden, zodat eerst moet blijken dat de controle – en bijzonder veiligheidsmaatregelen onvoldoende zijn gebleken. Daarbij moet er binnen deze voorafgaande maatregelen ook ruimte gelaten worden voor kwalitatieve observatie van het gedrag.

Hoewel de Belgische staat reeds eerder de bedoeling had om op de Deradex-afdelingen een normaal detentie-regime te organiseren, stelde de rechtbank terecht vast dat de rechten van deze gedetineerden werden ingeperkt door bijzonder ordemaatregelen die hun situatie dusdanig verstrengden dat ze in feite systematisch aan een IBVR onderworpen zijn.

Gelet op de recente opening van het gevangeniscomplex van Haren en de aanhoudende leegloop van de Deradex-afdelingen, zal Comité T nader opvolgen hoe het beleid inzake ‘geradicaliseerde’ gedetineerden de komende jaren zal worden gevoerd.

Hopelijk zal men daarbij het achterhaalde radicaliseringsdiscours verlaten en handelen binnen de krijtlijnen die de Basiswet hieromtrent uittekent in het kader van het IBVR regime.

---

226 Evaluatierapport p. 19.

227 Zie analyse in het rapport Comité T 2022 p. 79 ev. In dezelfde zin: MILLEN, J., Hoe bijzonder zijn individuele bijzondere veiligheidsregimes voor de beroepscommissie?, T. Strafr. 2021, afl. 5, 284-286 en MILLEN J., Hoe bijzonder zijn bijzondere veiligheidsregimes voor terro-gedeteneerden, Fatik nr. 152, 2016, pp. 21 ev.

## CHAPITRE VIII – LE PROJET DE RÉVISION DE L'ART. 141*BIS*

### ABSTRACT

Ce chapitre examine le projet de révision de l'art. 141*bis* C. pén. proposé par la Commission interministérielle de droit humanitaire (CIDH). Cette disposition consacre les principes de distinction et de primauté du droit international humanitaire (DIH) sur le droit pénal antiterroriste. Malgré la reconnaissance de cette primauté par les cours et tribunaux, il existe une réticence jurisprudentielle à la mettre en application, amenant les juridictions à systématiquement nier la qualification de groupe combattant à des prévenus, voire de conflit armé à une situation internationalement reconnue comme telle. Ces difficultés d'application poussent le gouvernement à une modification législative, dont le projet a été confié à la CIDH. Après avoir rejeté une abrogation, elle a proposé une modification de la disposition, qui est toutefois marquée par trois inconvénients majeurs : (1) une limitation arbitraire du champ d'application du DIH, (2) une distinction floue entre groupe combattant et groupe terroriste et (3) une interprétation trop stricte du DIH. La CIDH a également traité deux sujets annexes : (1) la question du financement du terrorisme, pour laquelle elle a interprété trop extensivement la possibilité du cumul de poursuite pour infraction terroriste et crime de guerre tirée de la Convention du 9 décembre 1999, et (2) la question territoriale, pour laquelle le Comité T rappelle que l'utilisation de l'incrimination de participation à un groupe terroriste ne fait qu'augmenter le risque de condamner injustement des personnes participant aux activités licites de groupes combattant dans des conflits armés à l'étranger.

## INTRODUCTION

Nous avons traité à de nombreuses reprises de l'article 141bis du Code pénal et de ses mésinterprétations par la presque totalité de la jurisprudence belge<sup>228</sup>. Introduit en 2003 en application de la décision-cadre européenne de 2002 (considérant 11), sa pertinence sera confirmée par la Convention de Varsovie<sup>229</sup> de 2005 (art. 26.5) et la directive européenne<sup>230</sup> de 2017 (considérant 37) ; il est libellé ainsi :

« Art. 141bis. Le présent titre ne s'applique pas aux activités des forces armées en période de conflit armé, tels que définis et régis par le droit international humanitaire, ni aux activités menées par les forces armées d'un Etat dans l'exercice de leurs fonctions officielles, pour autant qu'elles soient régies par d'autres règles de droit international. »

C'est à la première proposition que nous nous référerons dorénavant.

Cette disposition délimite les champs d'application du droit pénal antiterroriste – tel que prévu par le Titre 1<sup>er</sup>ter du Livre II du Code pénal (Des infractions terroristes) – et du droit international humanitaire (DIH) et établit la primauté de ce dernier dans les situations de conflit armé tant international (CAI) que non international ou interne (CANI).

La Cour de cassation a fixé, dans un arrêt de 2016, les critères permettant d'établir l'existence d'une situation de conflit armé, soit l'intensité du conflit et le degré d'organisation des parties impliquées<sup>231</sup>. Ces éléments sont issus de la jurisprudence supranationale et permettent de considérer, notamment, que la situation en Syrie depuis 2011 constituait un état de conflit armé<sup>232</sup>, tout comme celle de l'Irak d'ailleurs, qui a connu en même temps un conflit international et un conflit interne qui a perduré après la fin du premier. Cela, tout au moins au regard de l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève<sup>233</sup>, ne requiert que deux conditions : « d'une part, des parties identifiables disposant d'un minimum d'organisation et, d'autre part, des hostilités d'une certaine intensité »<sup>234</sup>, mais aussi au regard du Statut de la Cour pénale internationale, qui ne retient que la durée des affrontements et le caractère organisé des groupes combattants (art 8.2.f).

228 Cf. COMITÉ T, *Rapport 2017*, pp. 61-68 ; — , *Rapport 2019*, pp. 55-68 ; — , *Rapport 2020*, pp. 86-96 ; et — , *Rapport 2021*, pp. 107-112.

229 Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, conclue à Varsovie le 16 mai 2005, approuvée par la loi du 11 août 2017, *M.B.*, 21 avril 2022, p. 37379.

230 Directive (UE) 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.

231 Cass. (1<sup>er</sup> ch.), 24 mai 2016, inéd., R.G. P.16.0244.N.

232 V. KOUTROULIS, « Le jugement du Tribunal correctionnel d'Anvers dans l'affaire dite 'Sharia 4 Belgium' et l'article 141bis du Code pénal belge », in A. JACOBS, D. FLORE (dir.), *Les combattants européens en Syrie*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 94.

233 L'art. 3 commun s'applique lors des conflits de faible intensité qui ne présentent pas les caractéristiques requises par le Protocole II et lorsque des factions armées s'affrontent entre elles sans intervention des forces armées gouvernementales (CICR, *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*, 8 juin 1977, Commentaire de 1987, art. 1<sup>er</sup> disponible sur <https://urlz.fr/mkRx>). Cette disposition s'applique, plus généralement, aux pays n'ayant pas ratifié le protocole II, comme c'est le cas de la Syrie et de l'Irak.

234 V. KOUTROULIS, *op. cit.*, p. 95 ; CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains. Rapport*, Genève, décembre 2015, p. 10 ; cf. aussi T.P.I.Y., chambre d'appel, *Tadic*, 2 octobre 1995, 70 ; T.P.I.Y., *Limaj et al.*, IT-03-66-T, 30 novembre 2005, 84.

Toutefois, si les juridictions belges ont généralement reconnu le principe de la primauté du DIH et son applicabilité aussi bien aux CAI qu'aux CANI – et, par conséquent, aux groupes armés organisés – elles se sont montrées extrêmement réticentes à l'égard de la mise en œuvre de cette clause. La Cour de cassation affirme que le juge décide souverainement en fait sur la question de savoir si certains agissements constituent des activités menées par des forces armées en période de conflit armé<sup>235</sup>. Ainsi, pour établir la non-applicabilité de la clause de primauté du DIH, plusieurs arrêts ont nié la qualité de groupe armé aux groupes concernés (le plus souvent), voire, parfois, nié l'existence d'un conflit armé<sup>236</sup>. Cette jurisprudence a été contestée de manière détaillée par une doctrine concordante<sup>237</sup>.

Dans l'affaire dite des « filières irakiennes », par exemple, le tribunal correctionnel de Bruxelles avait considéré qu'il n'y avait pas de conflit armé en Irak pendant la période infractionnelle<sup>238</sup>. Il a, par ailleurs, nié la qualité de groupe combattant sur la base des objectifs de la violence : non pas libérer le pays mais instaurer par la force un régime théocratique<sup>239</sup> ; aussi, le Tribunal d'Anvers se réfère à l'objectif « de mener une lutte violente jihadiste salafiste partout dans le monde »<sup>240</sup>. Or, l'on a relevé la difficulté, pour les juridictions, de déterminer les situations entraînant l'application de l'article 141bis du Code pénal<sup>241</sup> ; il faudrait cependant éviter que des juges nient l'existence d'un conflit armé alors qu'elle est admise au niveau international.

Par ailleurs, la doctrine comme le CICR affirment que l'illégalité (donc celle des objectifs) du conflit n'empêche pas l'application du DIH<sup>242</sup> : le DIH doit s'appliquer à toutes les parties au conflit et en dehors de toute considération relative à la légalité ou la légitimité d'une action armée. Il ne se préoccupe donc pas de la légalité du recours à la force<sup>243</sup> ni des motivations et des objectifs des parties<sup>244</sup>. Il en découle que la clause de primauté du DIH doit s'appliquer aux membres de toutes les parties au conflit, indépendamment de l'origine de celui-ci<sup>245</sup> et des objectifs poursuivis par les parties.

235 Cass. (1<sup>e</sup> ch.), 24 mai 2016, inéd., R.G. P.16.0244.N.

236 Cf. X, « Législation antiterroriste ou droit international humanitaire ? Analyse de la jurisprudence relative à l'article 141bis du Code pénal » in COMITÉ T, *Rapport 2020*, pp. 86-96.

237 Cf., entre autres, O. VENET, « Infractions terroristes et droit humanitaire : l'article 141bis du Code pénal », *J.T.*, 2010, pp. 169-172 ; V. KOUTROULIS, *op. cit.* ; R. VAN STEENBERGHE, « Droit international humanitaire et législation belge antiterroriste : l'article 141bis du Code pénal dans les dossiers syriens et kurdes », *R.B.D.I.*, 2018, n° 1, pp. 269-293 ; M.L. CESONI, « Terroriste et combattant : une confusion pernicieuse », in F. BRION, CH. DE VALKENEEER et V. FRANCIS (dir.), *L'effet radicalisation et le terrorisme*, Bruxelles, Politeia, coll. « Cahiers du GEPS », 2019.

238 Corr. fr. Bruxelles (49<sup>e</sup> ch. bis), 10 janvier 2008, inéd., ff. 73 et ss.

239 *Ibid.*, f. 105.

240 Corr. Anvers, div. Anvers (ch. AC4), 11 février 2015, inéd., traduction conforme, f. 50.

241 Réponse de la Commission interministérielle de droit humanitaire à la demande d'avis et d'éventuelles propositions concernant l'article 141bis du Code pénal formulée par le Ministre de la Justice le 31 mai 2021, 12 mai 2022, p. 3.

242 Cf. V. KOUTROULIS, *op. cit.*, pp. 100-102 ; R. VAN STEENBERGHE, « La légalité de la participation de la Belgique à la lutte armée contre l'État islamique en Irak », *J.T.*, 2015, p. 641.

243 E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, 5<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 85.

244 C. DEPREZ et I. WITORSKI, « Des combattants qui n'en sont pas vraiment : les européens partis se battre en Syrie et en Irak vus par le droit international humanitaire », in A. JACOBS et D. FLORE (dir.), *Les combattants européens en Syrie*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 49.

245 K. DÖRMANN et L. COLASSIS, « International humanitarian law in the Iraq conflict », *German Yearbook of International Law*, 2004, n° 47, pp 293-342.

A ce jour, le seul cas d'application de l'article 141*bis* concerne la qualification du Parti des travailleurs kurdes (PKK), que la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles a qualifié de partie dans un conflit armé tel que défini par le DIH, conflit en cours entre l'Etat turque et la branche armée du PKK. Elle a donc exclu les acteurs de ce groupe du champ d'application des infractions terroristes et retenu la clause de primauté du DIH<sup>246</sup>.

Cette décision courageuse, dès lors que le PKK est considéré comme terroriste par la Turquie et par l'Union européenne, est conforme à la lettre et à l'esprit du droit belge et international et a été confirmée par la Cour de cassation<sup>247</sup>.

Or, pour éliminer les difficultés de qualification de la situation et faciliter les poursuites, le ministre de la Justice a conçu le projet d'abroger l'article 141*bis* – hypothèse dont le Comité T a déjà contesté l'opportunité<sup>248</sup>.

Les motivations avancées par le gouvernement sont les suivantes :

- aligner le droit belge sur les législations des autres pays membres de l'Union européenne qui ne connaissent pas de disposition légale similaire à l'article 141*bis* C. pén. ;
- permettre le cumul des poursuites pour crimes de guerre et terrorisme ;
- empêcher l'impunité d'individus responsables d'infractions terroristes ;
- limiter les difficultés juridiques dans les procédures pénales lancées pour des faits considérés comme terroristes par le ministère public<sup>249</sup>.

Un « projet d'avant-projet » de loi a été envoyé en mai 2021 à la Commission interministérielle de droit humanitaire (CIDH) avec une demande d'avis sur l'abrogation et de propositions de modification de cette disposition. Le temps écoulé témoigne des difficultés de trouver une réponse consensuelle à la demande du gouvernement : ayant confié la préparation de l'avis à son groupe de travail « Législation » en juin 2021, la CIDH a rendu son avis le 12 mai 2022<sup>250</sup>. Nous nous attellerons à en examiner les différents volets.

---

246 Bruxelles fr. (mis. acc.), 14 septembre 2017 (traduction officielle non vérifiée) ; Bruxelles fr. (mis. acc.), 8 mars 2019.

247 Cass., 28 janvier 2020, inéd., R.G. P.19.0310.N.

248 Cf. COMITÉ T, *Rapport 2022*, pp. 92-112.

249 Réponse de la Commission interministérielle de droit humanitaire à la demande d'avis et d'éventuelles propositions concernant l'article 141*bis* du Code pénal formulée par le Ministre de la Justice le 31 mai 2021, 12 mai 2022 (voir pp. 2-3 pour les arguments soutenant ces objectifs).

250 Réponse de la Commission interministérielle de droit humanitaire à la demande d'avis et d'éventuelles propositions concernant l'article 141*bis* du Code pénal formulée par le Ministre de la Justice le 31 mai 2021, 12 mai 2022 (dorénavant : Avis de la CIDH). Tous les propos de la CIDH cités dans ce chapitre sont issus de ce document. Une version néerlandaise, approuvée quelques jours plus tard, existe également.

## 1. UN AVIS DÉFAVORABLE À L'ABROGATION

Tout d'abord, la CIDH considère que l'abrogation de l'article 141*bis* n'est pas nécessaire pour remplir les objectifs avancés par le gouvernement.

Après avoir longuement examiné les notions de droit international humanitaire en jeu dans l'article 141*bis*, la Commission montre que la première motivation du gouvernement – l'isolement de la Belgique – n'est pas fondée dès lors que, même si les autres pays n'ont pas adopté une disposition légale similaire, celle-ci découle néanmoins du droit international et européen. En effet, depuis la Convention internationale contre la prise d'otages du 17 décembre 1979, une clause de sauvegarde du DIH similaire est prévue dans la plupart des conventions internationales incriminant des actes de terrorisme. D'ailleurs, la Commission rappelle que la Belgique a été à l'origine de l'introduction d'une clause similaire dans la Convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif du 15 décembre 1997 et que sa proposition d'exclure du champ d'application de la clause de sauvegarde les violations graves du DIH ou, dans un deuxième temps, tous les actes non conformes avec celui-ci, n'a pas été retenue. Le texte final<sup>251</sup> est, en effet, substantiellement le même que celui de l'article 141*bis* C. pén., car la légère modification des termes qu'il apporte « n'en modifie pas le sens »<sup>252</sup>. Par ailleurs, les textes de droit européen applicables aux pays de l'UE (la décision-cadre européenne de 2002 (considérant 11), la directive européenne de 2017 (considérant 37) et la Convention de Varsovie de 2005 (art. 26.5)) comprennent aussi une telle clause.

La CIDH considère que

*« les objectifs du projet d'avant-projet de loi, qui consistent pour l'essentiel à permettre le cumul des poursuites pour crime de guerre et crime terroriste et d'éviter l'impunité, ne doivent pas conduire à l'abrogation de l'article 141bis du CP pour être atteints »*<sup>253</sup>.

En rappelant la position de la Belgique lors des négociations internationales précédant la convention de 1997, ainsi que la position du CICR, la CIDH considère que cette disposition doit être maintenue afin d'éviter que

*« le droit antiterroriste ne se substitue, en droit pénal, au droit international humanitaire en rendant illicites des actes de violence strictement licites au regard du DIH, ôtant tout intérêt pénal pour les membres de groupes armés non étatiques de respecter le DIH »*<sup>254</sup>.

251 Art. 19, § 2, de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée à New York le 15 décembre 1997, approuvée par la loi du 26 avril 2005, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juin 2005, p. 25424 : « 2. Les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit ne sont pas régies par la présente Convention, et les activités menées par les forces armées d'un Etat dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont régies par d'autres règles de droit international, ne sont pas non plus régies par la présente Convention. »

252 G. DIVE, *Clause de droit international humanitaire en matière de répression internationale du terrorisme. Note à Monsieur le Ministre*, SPF Justice, 13 avril 2017, p. 9.

253 Avis de la CIDH, p. 19.

254 *Ibid.*

La CIDH suggère, néanmoins, une modification de cet article, permettant toujours, selon elle, de sauvegarder la primauté du DIH dans les situations de conflit armé.

## 2. UNE PROPOSITION DE RÉVISION

La modification de l'article 141*bis* proposée par le CIDH vise les objectifs suivants : pallier les difficultés suscitées par son application ; délimiter les champs d'application du DIH et du droit pénal anti-terroriste et, en cas de conflit de normes en situations de conflit armé, assurer à la primauté du premier ; assurer une application égale des règles du DIH à l'ensemble des parties à un conflit armé. Elle est libellée comme suit:

*« §1. Le présent titre ne s'applique pas aux actes commis dans le cadre d'un conflit armé international ou n'ayant pas ce caractère par des forces armées d'une partie au conflit lorsque ces actes sont couverts par les règles applicables du droit international humanitaire et sont conformes à celles-ci »<sup>255</sup>.*

Elle intègre ainsi, dans la disposition, la limitation de son applicabilité aux actes conformes au DIH déjà proposée par la Belgique lors des négociations internationales susmentionnées – et dont nous rappelons qu'elle n'a pas été retenue. Ce faisant, elle permet la double incrimination des *mêmes faits délictueux* aux termes du DIH et du droit pénal national. Cette proposition présente trois inconvénients majeurs.

### 2.1 UNE LIMITATION ARBITRAIRE DU CHAMP D'APPLICATION DU DIH

D'une part, elle ne délimite que partiellement les champs d'application du DIH et du droit pénal anti-terroriste, dès lors qu'elle n'assure pas entièrement la primauté du DIH en cas de conflit de normes en situations de conflit armé.

La disposition assure que le droit pénal antiterroriste ne puisse pas être appliqué uniquement en cas d'opposition de normes, c'est-à-dire lorsqu'un acte est considéré comme licite par le DIH et comme illicite en droit antiterroriste. Dans une telle situation, en effet,

*« l'absence d'une 'clause DIH' conduirait à la criminalisation d'actes qui ne sont pas prohibés en DIH, ce qui aurait pour effet d'entraîner un conflit de normes entre le droit antiterroriste et le DIH »<sup>256</sup>.*

Il en va différemment en cas de conflit positif de normes, lorsqu'un acte est réprimé par les deux champs juridiques, à la fois au titre du DIH et du droit pénal antiterroriste. Dans ce cas, la proposition de la CIDH permet au procureur de qualifier les faits de violations graves du DIH et d'infractions terroristes :

255 Avis de la CIDH, p. 20 (nous soulignons). Un paragraphe séparé concerne les situations de non conflit où le DIH ne s'applique pas (§2. Le présent titre ne s'applique pas non plus aux activités menées, hors conflit armé, par les forces armées d'un Etat dans l'exercice de leurs fonctions officielles). Une telle séparation nous paraît opportune car elle clarifie et simplifie l'interprétation de la disposition.

256 *Ibid.*, p. 20.

« le cumul des poursuites sur la base de la législation antiterroriste et du DIH sera possible dans les cas où les faits visés ont été commis en violation du DIH et constituent des crimes de guerre »<sup>257</sup>.

D'emblée, la primauté du DIH n'est donc plus assurée : dès lors que de mêmes faits qui constituent des crimes de guerre peuvent aussi être poursuivis, en même temps, en tant qu'infractions terroristes, nous sommes précisément dans le champ d'application du DIH, qui perd cependant sa primauté.

On constate que la référence aux difficultés d'application de l'article 141bis ne concerne pas seulement l'incapacité des juges de qualifier correctement les faits relevant de notions du droit des conflits armés, puisque le cumul entraîne nécessairement un tel exercice. La CIDH propose, d'ailleurs, de pallier cet inconvénient par des définitions et des explications dans le projet de loi de révision de l'article 141bis<sup>258</sup>, démarche à laquelle nous pouvons souscrire (mais en dehors de toute restriction de la portée de la disposition).

En réalité, la difficulté que l'on vise à pallier par une définition de la norme qui permet la double incrimination est celle de l'enquête pénale : il est bien plus aisé, pour les juridictions pénales, d'appliquer les infractions terroristes que les violations graves du DIH : à la fois parce que les premières sont plus étendues et plus malléables et parce qu'ils en ont une fréquentation plus habituelle.

Or, la clause de primauté du DIH que l'on retrouve dans les conventions internationales en matière de terrorisme (et reproduite dans le considérant 37 de la directive de 2017) exclut l'application de ces conventions aux activités *licites et illicites* commises en cas de conflit armé et régies par le DIH : notamment, « les faits constitutifs de crimes de guerre, qui *doivent* être réprimés comme crimes de guerre »<sup>259</sup>. D'ailleurs, une jurisprudence récente affirme que

« l'exigence que les activités des forces armées en période de conflit armé régies par le DIH soient conformes à celui-ci n'est pas mentionnée dans le texte de cette disposition, à telle enseigne qu'elle constitue une condition non prévue par cette dernière »<sup>260</sup>.

La limitation des actes qui ne pourront pas être poursuivis au titre d'infraction terroriste à ceux qui sont « strictement conformes au DIH »<sup>261</sup> est donc discutable non seulement par ses conséquences concrètes (que nous examinerons plus loin), mais aussi parce qu'elle entraînerait une non-conformité avec le droit international et européen qui lie la Belgique<sup>262</sup>.

257 *Ibid.*, p. 22.

258 « (...) la révision de l'article 141bis du CP serait l'occasion de préciser, dans l'exposé des motifs de la proposition, certaines notions de base du droit international humanitaire » (Avis de la CIDH, p. 25).

259 G. DIVE, *op. cit.*, p. 5.

260 Corr. fr. Bruxelles, 19 janvier 2023, inéd., f. 17.

261 Avis de la CIDH, p. 23.

262 Notons que le fait que d'autres pays se détournent de ces instruments ne permet pas de justifier une même attitude de la part de la Belgique.

Il faut préciser, de surcroît, que ce projet de révision de l'article 141bis semble permettre non seulement le cumul des poursuites mais aussi le choix alternatif entre les deux qualifications :

*« Sans être obligatoire, le cumul des poursuites sera permis. (...) avec ce texte, le ministère public peut choisir de poursuivre les faits pour crimes de guerre et/ou sur la base de la législation antiterroriste »<sup>263</sup>.*

En permettant d'appliquer les infractions terroristes à la place des violations graves du DIH, une telle interprétation prive les parties lésées de leur statut de victimes de crimes de guerre, plus graves, alors que le fait d'assurer « aux personnes lésées le statut de victimes des crimes internationaux » est l'un des objectifs invoqués par la CIDH<sup>264</sup>.

La formulation de l'avis de la CIDH est néanmoins contradictoire, car elle affirme en même temps que

*« ce choix devra toutefois être guidé par l'obligation qu'ont les Etats de poursuivre, ou d'extrader, toute personne soupçonnée d'avoir commis, ou d'avoir ordonné que soient commis, des crimes de guerre »<sup>265</sup>.*

Or, si le DIH doit être appliqué en cas de double qualification, c'est le cumul de poursuites excluant toute alternative qui doit être proposé.

Enfin, l'argument considérant que c'est la double qualification qui induira l'application d'une peine plus sévère<sup>266</sup> est spécieux dès lors que les crimes de guerre sont – à égalité de faits – punis d'une peine équivalente ou plus grave.

## **2.2 UNE DISTINCTION FLOUE ENTRE GROUPE COMBATTANT ET GROUPE TERRORISTE**

La CIDH affirme qu'un même groupe peut constituer à la fois un groupe combattant et un groupe terroriste, et considère que

*« la qualification ou dénomination d'un groupe armé comme groupe 'terroriste' n'a pas d'influence sur la qualification du conflit armé, ni sur la qualification d'un groupe armé comme 'partie au conflit'. Inversement, la qualification d'un groupe armé comme 'partie au conflit' n'empêche pas sa qualification ou dénomination comme groupe 'terroriste' »<sup>267</sup>.*

---

263 *Ibid.*, p. 24 (nous soulignons).

264 *Id.*

265 *Id.*

266 « (...) la possibilité pour le ministère public d'exercer cumulativement des poursuites pour crimes de guerre et infractions terroristes aura souvent l'avantage de lui permettre de requérir des peines plus lourdes, plus en adéquation avec la gravité des faits concerné » (Avis de la CIDH, p. 24).

267 *Ibid.*, p. 22.

Si elle considère que « tout dépend des actes commis »<sup>268</sup>, rappelons qu'elle permet la double qualification des *mêmes faits illicites* et qu'elle entend limiter l'applicabilité de la clause de primauté du DIH *aux seuls faits conformes* à celui-ci : elle considère que le texte qu'elle propose

« a l'avantage (...) de préserver le principe de l'égalité entre les belligérants dans la mesure où les faits strictement conformes au DIH ne pourraient pas faire l'objet de poursuites en application de la législation antiterroriste »<sup>269</sup>.

Nous ne pouvons pas partager une telle position. En effet, la double qualification d'un même groupe pour les mêmes faits permet de contourner la clause de primauté du DIH, en rendant punissable la participation au groupe alors qu'elle ne l'est pas en DIH, qui requiert au moins une forme de complicité dans les crimes perpétrés par le groupe.

D'ailleurs la jurisprudence a retenu la possibilité de double qualification d'un groupe sur la base de *faits différents*. Dans l'affaire dite « du PKK », la Cour d'appel de Bruxelles<sup>270</sup> a considéré que, pour qu'un même groupe relève de cette double qualification, il faut que les actes qui justifient la qualification de terroriste soient visés ou perpétrés en dehors de la situation de conflit armé et sans lien avec celui-ci. La Cour a jugé qu'une même organisation peut être engagée dans deux types de criminalité en parallèle : elle peut poser des actes dans le cadre d'un conflit armé, d'une part, et commettre des infractions terroristes, *sans lien suffisant avec le conflit*, d'autre part. S'agissant des premiers, la Belgique a l'obligation d'appliquer le droit international humanitaire. Dans le deuxième cas, les autorités belges peuvent faire application de la législation anti-terroriste. Il y a donc bien lieu de distinguer deux complexes de faits, soumis chacun à un régime juridique particulier (législation anti-terroriste ou DIH), et non pas un seul complexe factuel. La Cour a estimé que son raisonnement, qui fait application de la clause de primauté du DIH, est conforme au droit international et permet de réprimer adéquatement différents types de criminalité tout en protégeant l'ordre et la sécurité publique et en luttant contre l'impunité, dans le respect du principe de légalité.

Dès lors, seule une personne qui participe *aux activités terroristes* d'une telle organisation – et à condition qu'elle se rende compte qu'il s'agit d'une organisation à double nature, dont une terroriste – peut donc être poursuivie comme dirigeant ou comme participant aux activités d'un groupe terroriste. En revanche, le simple fait de participer d'une quelconque manière (y compris par le recrutement, le financement, la propagande...) *aux activités d'un groupe combattant* n'est pas punissable au regard de ce droit.

Enfin, signalons qu'une jurisprudence récente reproduit une application inexacte du DIH et opère une interprétation préjudiciable de la notion d'organisation<sup>271</sup>.

---

268 *Id.*

269 *Ibid.*, p. 25.

270 Bruxelles fr. (mis. acc.), 14 septembre 2017 (traduction officielle non vérifiée) ; Bruxelles fr. (mis. acc.), 8 mars 2019.

271 Corr. fr. Bruxelles (90<sup>e</sup> ch.), 19 janvier 2023, inédit.

D'une part, en dépit d'une doctrine et d'une interprétation de la Cour de cassation très claires, les juges appliquent les critères prévus par le protocole II à des faits se déroulant dans des pays qui ne l'ont pas ratifié, tels la Syrie et l'Irak<sup>272</sup>, en considérant que les critères permettant de considérer un groupe armé comme partie au conflit ne sont pas remplis. Rappelons, cependant, que si l'article 1<sup>er</sup> du II<sup>ème</sup> Protocole additionnel de 1977 requiert des conditions particulières pour qualifier les groupes armés organisés<sup>273</sup> (que l'évolution de la jurisprudence a grandement assouplies), il en va différemment pour le droit applicable à ces situations. L'article 3 commun aux quatre conventions de Genève se réfère à « des parties identifiables disposant d'un minimum d'organisation », et l'article 8.2.f du Statut de Rome ne définit pas la notion de groupe armé organisé<sup>274</sup> : seul l'élément d'organisation compte<sup>275</sup>. Or, cette qualité de « groupe armé organisé » peut découler d'une multiplicité de facteurs dont aucun n'est indispensable. Le T.P.I.Y. considérait déjà que les critères d'organisation doivent être évalués de manière souple et qu'« un quelconque degré d'organisation des parties suffira »<sup>276</sup>. La Cour de cassation a confirmé que les critères évoqués par la jurisprudence internationale ne sont que des critères indicatifs qui peuvent permettre de prouver le degré d'organisation des parties impliquées<sup>277</sup>.

D'autre part, le Tribunal a considéré qu'un groupe participant à un conflit armé constituait un groupe terroriste mais pas un groupe armé au sens du DIH. Une telle affirmation, qui neutralise l'article 141*bis* du Code pénal en permettant que des comportements neutres ou licites au regard du DIH soient poursuivis, nous paraît contestable sur le fond. En effet, l'organisation est à la fois l'élément déterminant au regard du DIH et l'un des éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article 140 du Code pénal : une « association structurée » dont l'existence est aussi déterminée sur la base d'éléments différents, dont aucun n'est indispensable. De surcroît, d'autres éléments matériels constitutifs de l'infraction relative au groupe terroriste – la durée et la capacité à agir de manière concertée – contribuent aussi à prouver le caractère d'organisation aux termes du DIH.

Ces remarques montrent l'importance de la qualification du groupe et rendent encore plus cruciale la *distinction des faits* pouvant amener à considérer qu'un groupe combattant est aussi un groupe terroriste<sup>278</sup>. En effet, la qualification du groupe joue un rôle déterminant au regard de l'identification des formes de participation punissable à une organisation terroriste : dès lors qu'un groupe organisé participe à un conflit armé, seul l'application du cumul à des *complexes de faits différents* permet d'éviter de poursuivre pour terrorisme des actes qui relèvent de la participation au conflit armé et sont du ressort du DIH.

---

272 Cf. COMITÉ T, *Rapport 2020*, pp. 86-96 pour une présentation plus étayée des fourvoiements de la jurisprudence pénale belge par rapport au DIH.

273 Commandement responsable, contrôle sur le territoire permettant de mener des opérations militaires continues et d'appliquer le Protocole.

274 « Conflits armés qui opposent de manière prolongée sur le territoire d'un État les autorités du gouvernement de cet État et des groupes armés organisés ou des groupes armés organisés entre eux. »

275 C'est d'ailleurs à cette disposition que s'est référée la jurisprudence belge à plusieurs reprises, puisqu'elle établirait l'état de la situation actuelle du droit coutumier international (cf. Bruxelles nl. (mis. acc.), 14 septembre 2017, pp. 8-9 (traduction officielle non vérifiée) ; Corr. fr: Bruxelles, 29 juillet 2015, inéd., p. 29).

276 T.P.I.Y., *Limaj et al.*, aff. IT-03-66-T, 30 novembre 2005, § 89.

277 Cass. (1<sup>er</sup> ch.), 24 mai 2016, inéd., R.G. P.16.0244.N.

278 Notons que la situation dans laquelle un groupe organisé non combattant commettrait des actes de terrorisme ne permet pas de double qualification et ne pose donc aucun problème au regard du DIH.

## 2.3 UNE INTERPRÉTATION TROP RESTRICTIVE DU DIH

Nous avons vu que la CIDH affirme que

*« l'objectif de la clause DIH est de maintenir la primauté du DIH sur le droit pénal antiterroriste de manière à ce que le droit pénal antiterroriste ne rende pas illicite un acte conforme au droit international humanitaire »<sup>279</sup>.*

Elle considère que le DIH « s'applique exclusivement aux situations de conflit armé, y compris d'occupation, et aux actes ayant un lien substantiel (nexus) avec ces situations » et que

*« la 'clause DIH' ne s'applique donc pas aux actes non couverts par le DIH comme, par exemple, les faits tels que la participation à un groupe terroriste (art. 140 du CP), le financement (art. 141 du CP), le recrutement (art. 140ter du CP), l'incitation (art. 140bis) ou encore la formation au terrorisme (art. 140quater et 140quinquies du CP) et le voyage (art. 140sexies du CP), etc. qui restent punissables en droit pénal antiterroriste »<sup>280</sup>.*

Elle souligne que sa proposition permettra « de rendre possible des poursuites vis-à-vis de ces faits »<sup>281</sup>.

Son interprétation restrictive des situations dans lesquelles les faits « sont couverts par les règles applicables du droit international humanitaire et sont conformes à celles-ci » pose toutefois problème. En effet, elle prend uniquement en compte la conduite des hostilités au sens strict, réglementée par le DIH en limitant les moyens et méthodes de combat et en assurant la protection des personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités.

Si la CIDH reconnaît que « certains actes de violence ne sont pas passibles de poursuites lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'un conflit armé », elle ne prend aucunement en compte le fait que des actes multiples anticipent et rendent possible de tels actes de violence licites : notamment, le recrutement et donc l'incitation à s'enrôler, la formation aux armes, l'organisation des groupes et le fait de les rejoindre et d'assurer leur intendance. Pourtant, la Belgique a affirmé, en 1997, qu'elle entendait placer sur un pied d'égalité les forces armées étatiques et les autres<sup>282</sup>, but que la CIDH reprend à son compte. Il faut donc reconnaître que ces activités, essentielles pour le fonctionnement des forces armées étatiques, doivent être considérées de la même manière lorsqu'elles concernent des groupes combattants.

Aussi, la question de l'applicabilité de la clause de primauté du DIH recoupe celle de la participation punissable au groupe terroriste. Les membres des groupes combattants dans des conflits armés et qui auraient, par ailleurs, des activités de terrorisme ne sont pas tous là pour combattre ou pour poser des actes pouvant être qualifiés de terroristes.

279 Avis de la CIDH, p. 20.

280 *Ibid.*, p. 22.

281 *Ibid.*, p. 24.

282 *Ibid.*, p. 14.

Une partie d'entre eux développent d'une part des activités de soutien logistique ou périphérique au groupe combattant, qui relèvent du DIH, et d'autre part une série d'activités de nature « civile » qui ne relèvent ni des activités terroristes du groupe ni de la participation directe aux hostilités. Ces activités ne peuvent pas être considérées comme des formes de participation au groupe terroriste. Cela d'une part car elles peuvent relever de la participation au groupe combattant, qui n'est pas illicite en DIH. D'autre part car cela conduirait à une criminalisation injuste et injustifiée de la vie privée et d'autres libertés fondamentales. Notons, quant à cette deuxième remarque, que la Cour constitutionnelle a rappelé que « la seule participation [*rectius* : appartenance] à un groupe terroriste n'a pas été incriminée »<sup>283</sup>, ce qu'elle considère comme étant raisonnable et justifié.

Il ne suffit donc pas de démontrer qu'un fait reproché n'est pas couvert par le DIH pour être sanctionnable aux termes de la législation antiterroriste belge ; encore faut-il démontrer pour chaque acte, au cas par cas, qu'il constitue un acte terroriste ou participe aux activités terroristes du groupe doublement qualifié, et non pas à ses seules activités de combat ou à caractère « civil ».

Un autre élément plaide en faveur d'une distinction nette des faits pouvant amener aux deux qualifications.

La CIDH souscrit, dans son avis, à la position du CICR, en affirmant :

*« L'absence d'une telle clause aurait par ailleurs pour effet de rendre caduc, pour les parties au conflit, l'incitant au respect du DIH. Or, ceci est essentiel pour assurer la protection effective des personnes protégées par le DIH. Si une partie au conflit pense que toute violence commise dans le cadre du conflit, y compris celle exercée conformément aux règles du DIH, est incriminée par le droit pénal antiterroriste, il perd tout intérêt à respecter les règles du DIH. »*

Que dire si cette partie constate que même les actes non violents, voire relevant de la vie quotidienne, peuvent être poursuivis en tant qu'infractions terroristes ?

Ne doit-on pas craindre que ceux qui sont à la périphérie des actions violentes de ces groupes, et qui risquent quand-même d'être accusés d'infractions terroristes, changent de rôle en soutenant, voire en pratiquant, des activités pouvant constituer des violations graves du DIH ? Ne peut-on pas penser, d'ailleurs, que le fait de considérer le mariage avec un combattant qualifié de terroriste comme une infraction de soutien, et donc de participation à un groupe terroriste, ait contribué à la radicalisation de certaines femmes dans les camps de la région irako-syrienne ?

---

283 C.C., 12 juin 2014, 89/2014, B.7.1.

### 3. QUESTIONS SUBSIDIAIRES

#### 3.1 LA QUESTION DU FINANCEMENT DU TERRORISME

Il est inexact d'affirmer, comme le fait la CIDH, que « la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 9 décembre 1999 permet le cumul des poursuites pour infraction terroriste et crime de guerre » car, notamment, « le financement du terrorisme fait partie des infractions terroristes qui ne sont pas visées par des dispositions spécifiques du DIH et ne sont pas couvertes par cette branche du droit »<sup>284</sup>.

L'article 2 de la Convention vise, d'une part, le financement des crimes terroristes de droit commun (*Un acte qui constitue une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe*) et, d'autre part, des crimes de guerre consistant en une violence contre la personne et caractérisés par un mobile terroriste (*Tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque*).

S'agissant des premiers actes, les traités énumérés dans l'annexe de la convention contiennent une clause de primauté du DIH. Il en découle que, lorsque l'acte constitue un crime de guerre, son financement relèvera du DIH en tant que forme de corréité ou de complicité dans le crime.

S'agissant du second ensemble d'actes, la formulation s'écarte de la définition des actes de terrorisme définis par le DIH (qui se limite à mentionner les actes qui visent à répandre la terreur au sein d'une population civile) pour y intégrer certains éléments qui rappellent la définition des actes terroristes en droit commun (l'objectif d'intimider la population et celui de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque). Cependant, la première partie de la phrase se réfère de manière explicite à un « contexte de conflit armé ». Or, dans ce contexte, les actes de violence à l'égard des populations civiles ou des personnes qui ne participent pas directement aux hostilités peuvent être punis indépendamment de l'existence d'un mobile terroriste. Dès lors, le financement de tels actes de violence perpétrés contre des non-combattants dans le cadre d'un conflit armé pourra, le cas échéant, être puni en tant que corréité ou complicité dans un crime de guerre.

Dans tous les cas, la double obligation imposée par la Convention de 1999 n'oblige aucunement la Belgique à ériger en infraction le financement d'actes de guerre licites au regard du DIH qui seraient posés, dans le cadre d'un conflit armé, par des parties étatiques ou non-étatiques.

---

284 Avis de la CIDH, p. 25.

### 3.2 LA QUESTION TERRITORIALE

La CIDH souligne que le DIH porte sur « les ‘actes commis dans le cadre d’un conflit armé’ et concerne uniquement les actes perpétrés sur le(s) territoire(s) où se déroule(nt) le conflit armé »<sup>285</sup>. Cette position conforte la jurisprudence belge (notamment les affaires *Sharia4Belgium* et *PKK*) considérant que

*« lorsque des forces armées qui représentent une partie au sein d’un conflit armé commettent des actes de terrorisme en dehors du territoire conflictuel, ces actes ne sont pas des actes de forces armées dans le cadre d’un conflit armé et elles tombent par conséquent sous les dispositions de la législation relative au terrorisme »*<sup>286</sup>.

S’agissant de faits différents de ceux qui consistent en des activités liées au groupe combattant, une telle hypothèse peut relever de la double qualification du groupe concerné. Notons, cependant, que dès lors que des attentats sont effectivement préparés, tentés ou perpétrés en Belgique, la poursuite de leurs auteurs ne requiert pas la double qualification des groupes armés organisés opérant à l’étranger au regard à la fois du DIH et des infractions terroristes. Le recours à l’incrimination relative à la participation à un groupe terroriste n’apporte dans ce cas aucun avantage en termes de peine, alors qu’elle présente un risque élevé de condamnation injuste de personnes qui ne font que participer aux activités licites de ces groupes. Ce risque est d’ailleurs aggravé par la nouvelle mouture de l’article 140 du Code pénal<sup>287</sup>.

Il faut noter, par ailleurs, que la jurisprudence belge a affirmé que

*« des activités effectuées sur le territoire belge qui sont des actes de participation à des crimes de guerre commis à l’étranger peuvent être soumis au droit humanitaire international si ceux-ci sont des infractions. L’article 141bis du Code Pénal peut par conséquent bel et bien être invoqué pour de tels faits commis en Belgique »*<sup>288</sup>.

Il en découle que des actes commis en Belgique en relation aux situations de conflit armé et qui ne sont pas illicites au regard du DIH ressortissent aussi à ce dernier et que, par conséquent, ils ne peuvent pas être poursuivis au titre d’infractions terroristes.

---

285 *Ibid.*, p. 23.

286 Bruxelles nl. (mis. acc.), 14 septembre 2017 (traduction officielle non vérifiée).

287 *cf.* Première partie, chap. I *supra*.

288 Bruxelles nl. (mis. acc.), 14 septembre 2017 (traduction officielle non vérifiée).

## CONCLUSION

Dans un avis de 2017, G. DIVE soulignait, à juste titre, que l'article 141*bis* est une « simple transposition du droit international en droit interne et doit donc être interprété de la même manière » : la clause de primauté du DIH vise non seulement à ne pas permettre que des actes licites au regard de ce droit soient poursuivis au titre du terrorisme, mais aussi « à maintenir en droit pénal international la prééminence des règles de répression des infractions graves de DIH »<sup>289</sup>.

Le 14 septembre 2017, la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles a affirmé qu'il n'est

*« pas exclu que des activités terroristes ont lieu dans le cadre d'un conflit armé au sein d'un territoire sur lequel le conflit a lieu. Des actions terroristes dans le cadre d'un conflit armé sont des crimes de guerre qui ne restent pas impunis mais qui tombent sous l'application du droit humanitaire international mais pas sous l'application de la législation en matière de terrorisme »*<sup>290</sup>.

Il faut donc réaffirmer l'importance du principe de distinction et de primauté du DIH établi par l'article 141*bis* et en assurer une interprétation conforme aux obligations supranationales : des actes posés dans le cadre d'un conflit armé, d'une part, et des infractions terroristes sans lien suffisant avec le conflit, d'autre part. Dans cette hypothèse seulement, une même organisation pourrait se voir sanctionnée par les deux corpus juridiques, s'appliquant toutefois à des actes différents.

Aussi, au lieu d'en restreindre l'interprétation comme le préconise le CIDH, il conviendrait d'assurer une interprétation large du champ régi par le droit international humanitaire, afin de comprendre les activités qui entourent les groupes armés sans contribuer à leurs actions illicites. Cela permettra d'éviter que des comportements anodins et sans rapport avec le terrorisme ne soient sanctionnés pénalement.

289 G. DIVE, *op. cit.*, p. 9.

290 Bruxelles nl. (mis. acc.), 14 septembre 2017 (traduction officielle non vérifiée).

## BIBLIOGRAPHIE

- **Législation**

### Conseil de l'Europe

Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, conclue à Varsovie le 16 mai 2005, approuvée par la loi du 11 août 2017, *M.B.*, 21 avril 2022, p. 37379.

### Union européenne

Directive (UE) 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.

### Droit international conventionnel

Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée à New York le 15 décembre 1997, approuvée par la loi du 26 avril 2005, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juin 2005, p. 25424.

- **Jurisprudence**

### Belgique

C.C., 12 juin 2014, 89/2014

Cass. (1<sup>e</sup> ch.), 24 mai 2016, inéd., R.G. P.16.0244.N

Cass., 28 janvier 2020, inéd., R.G. P.19.0310.N

Bruxelles nl. (mis. acc.), 14 septembre 2017, inéd.

Corr. fr. Bruxelles (49<sup>e</sup> ch. *bis*), 10 janvier 2008, inéd.

Corr. fr. Bruxelles (49<sup>e</sup> ch. *bis*), 10 janvier 2008, inéd.

Corr. Anvers, div. Anvers (ch. AC4), 11 février 2015, inéd.

Corr. fr. Bruxelles, 29 juillet 2015, inéd.

Corr. fr. Bruxelles, 19 janvier 2023, inéd.

## **Internationale**

T.P.I.Y., chambre d'appel, *Tadic*, 2 octobre 1995.

T.P.I.Y., *Limaj*, IT-03-66-T, 30 novembre 2005.

- *Doctrine*

## **Ouvrages**

DAVID, E., *Principes de droit des conflits armés*, 5<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2012, 1151 p.

## **Contributions à un ouvrage collectif**

CESONI, M.L., « Terroriste et combattant : une confusion pernicieuse », in BRION, F., DE VALKENNEER, Ch. et FRANCIS, V. (dir.), *L'effet radicalisation et le terrorisme*, Bruxelles, Politeia, coll. « Cahiers du GEPS », 2019, pp. 123-154.

DEPREZ, C. et WITTORSKI, I., « Des combattants qui n'en sont pas vraiment : les européens partis se battre en Syrie et en Irak vus par le droit international humanitaire », in JACOBS, A. et FLORE, D., (dir.), *Les combattants européens en Syrie*, Paris, L'Harmattan, 2015, pp. 43-84.

KOUTROULIS, V., « Le jugement du Tribunal correctionnel d'Anvers dans l'affaire dite 'Sharia 4 Belgium' et l'article 141bis du Code pénal belge », in JACOBS, A. et FLORE, D. (dir.), *Les combattants européens en Syrie*, Paris, L'Harmattan, 2015, pp. 85-103.

## **Articles de revues**

DÖRMANN, K. et COLASSIS, L., « International humanitarian law in the Iraq conflict », *German Yearbook of International Law*, 2004, n°47, pp 293-342.

VAN STEENBERGHE, R., « Droit international humanitaire et législation belge antiterroriste : l'article 141bis du Code pénal dans les dossiers syriens et kurdes », *R.B.D.I.*, 2018, n°1, pp. 269-293.

VAN STEENBERGHE, R., « La légalité de la participation de la Belgique à la lutte armée contre l'État islamique en Irak », *J.T.*, 2015, p. 641-654.

VENET, O., « Infractions terroristes et droit humanitaire : l'article 141bis du Code pénal », *J.T.*, 2010, pp. 169-172.

## Sources en ligne

CICR, *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*, 8 juin 1977, Commentaire de 1987, art. 1<sup>er</sup> disponible sur <https://urlz.fr/mkRx> (page consultée le 13 juin 2023).

- **Autres sources**

### Documentation institutionnelle

COMITÉ T, *Rapport 2017*, 2017, 71 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

—, *Rapport 2019. Le respect des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : un chantier en cours.*, 2019, 90 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

—, *Rapport 2020 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2020, 120 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

—, *Rapport 2021 : Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2021, 157 p., disponible sur <https://comitet.be> (page consultée le 30 mai 2023).

Réponse de la Commission interministérielle de droit humanitaire à la demande d'avis et d'éventuelles propositions concernant l'article 141bis du Code pénal formulée par le Ministre de la Justice le 31 mai 2021, 12 mai 2022

DIVE, G., *Clause de droit international humanitaire en matière de répression internationale du terrorisme. Note à Monsieur le Ministre*, SPF Justice, 13 avril 2017.

# HOOFDSTUK IX – LIVC-R-WETGEVING IN VOLLE ONTWIKKELING: HET ONTSTAAN VAN EEN DECRETAAL KADER IN VLAANDEREN EN DE FRANSE GEMEENSCHAP

## **ABSTRACT (FRANÇAIS)**

L'objet de ce chapitre est d'exposer, de comparer entre eux et d'évaluer au regard du respect pour les libertés fondamentales le décret adopté par la Communauté flamande, d'une part, et celui en cours d'élaboration par la Communauté française, d'autre part, organisant la participation des services relevant de leurs compétences respectives aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (CSIL-R). Après avoir rappelé la nature de ce dispositif – et notamment l'exception à l'obligation de secret professionnel mettant en place un *droit à la parole* – c'est le décret flamand qui est exposé en premier. Cette présentation est organisée en trois axes : (1) les dispositions concernant l'identification des services et organes communautaires et régionaux autorisés à participer aux CSIL-R (art. 3) – dont le caractère non-exhaustif étend cette autorisation à tous les services et organes communautaires –, (2) les modalités liées à l'invitation et à la participation de ces membres aux discussions des CSIL-R et (3) la création d'un cadre décretaal afférent au traitement des données à caractère personnel des personnes concernées par une concertation de cas effectuée au sein de la CSIL-R.

## **ABSTRACT (NEDERLANDS)**

Dit hoofdstuk heeft als doelstelling het Vlaams decreet van 21 mei 2021 en het decreet van de Franse gemeenschap (dat nog in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd moet worden) houdende de machtiging van de gemeenschappelijke en gewestelijke deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme (LIVC-R) voor te stellen, te vergelijken en te evalueren ten aanzien van de eerbied van grondrechten. Eerst is het noodzakelijk om de LIVC-R te hercontextualiseren en de belangrijke kenmerken ervan samen te vatten, onder andere de uitzondering aan het beroepsgeheim en het spreekrecht. Daarna zal men het Vlaams decreet en het Frans-talig decreet analyseren door middel van drie invalshoeken: (1) identificatie van gemeenschappelijke en gewestelijke diensten en organen die gemachtigd zijn aan de LIVC-R deel te nemen; (2) modaliteiten die betrekking hebben op de uitnodiging en de deelname van al die leden aan de besprekingen van het platform; en (3) het ontstaan van een decretaal kader in verband met verwerking van persoonsgegevens die behoren tot personen die het onderwerp zijn van een casusoverleg door een LIVC-R.

Zeker en vast wordt het Belgisch antiterrorismerecht voortdurend vernieuwd. In de ongeveer twintig jaar die sinds de gebeurtenissen van 11 september 2001 zijn verlopen, is het uiterst ingewikkeld geworden om een lijst op te stellen van de verschillende toepasselijke regelgevingen die gericht zijn op terrorismebestrijding. In het kader van deze wetgevende inflatie is er één mechanisme dat momenteel een aantal wijzigingen ondergaat: in het zuiden van het land staan de lokale integrale veiligheidscellen (of LIVC-R) in het middelpunt van de aandacht van de regering van de Franse Gemeenschap, ook *Fédération Wallonie-Bruxelles* (FWB) genoemd. Op woensdag 7 juni 2023 werd een ontwerp van decreet *organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme*<sup>291</sup> officieel goedgekeurd door het parlement van de FWB en ter bekrachtiging voorgelegd aan zijn regering. Het hoofddoel van dit ontwerp is de regels vast te leggen die van toepassing zijn op de leden van diensten die wettelijk afhankelijk zijn van de Federatie in het kader van hun deelname aan de LIVC-R: hiertoe stelt het de lijst vast van diensten en instellingen die gemachtigd zijn om eraan deel te nemen; bepaalt het een aantal procedures met betrekking tot de uitnodigings- en deelnemingsprocedure in de strikte zin van het woord aan de LIVC-R; en legt het tot slotte een reeks regels vast met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de deelnemende diensten.

Op die manier wil de Federatie Wallonië-Brussel juridisch verduidelijken welke mogelijkheid de wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme<sup>292</sup> biedt om bepaalde personen uit te nodigen om deel te nemen aan een LIVC-R, meer precies :

« de leden van diensten die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten behoren en daartoe gemachtigd worden door hun respectievelijke overheden bij of krachtens een decreet of ordonnantie. »<sup>293</sup>

Krachtens deze wet worden de gefedereerde entiteiten dus aangemoedigd om bij decreet of ordonnantie het statuut te regelen van de leden van diensten die tot hun bevoegdheid behoren en die aan de overlegwerkzaamheden van een LIVC-R deel kunnen nemen. Zoals de federale overheid destijds argumenteerde tijdens de parlementaire voorbereiding van deze wet,

« [d]e LIVC is het platform waar op lokaal niveau professionelen uit de sociale preventiediensten, de administratie en maatschappelijke actoren casuoverleg organiseren betreffende radicalisering. De organisatie van de LIVC valt onder de bevoegdheid van de burgemeester. Voor de goede werking is echter ook de deelname wenselijk van vertegenwoordigers van diensten die onder de bevoegdheid vallen van de deelstaten.

291 *Hand. Fr. Parl.*, 2022-2023, 7 juni 2023, CRI n°20, p. 40 beschikbaar op <https://urlz.fr/mkRI>.

292 *B. S.*, 14 september 2018, p. 70 835.

293 Cf. art. 3, 1ste §, lid 2, 2de streepje van de bovenvermelde Wet van 30 juli 2018.

Het komt de deelstaten toe om – indien dat noodzakelijk geacht wordt – mee ondersteuning te geven aan de werking van de LIVC. »<sup>294</sup>

Meer dan 4 jaar na de goedkeuring van de federale wet komt de Franse Gemeenschap uit haar hol en pakt ze de kwestie aan. Ze is echter niet de eerste: in het noorden van het land nam Vlaanderen twee jaar geleden een gelijkaardig decreet aan<sup>295</sup>.

Wat zijn de juridische en praktische gevolgen van deze gloednieuwe decreten met betrekking tot de mensenrechten van personen die het voorwerp uitmaken van een overlegdossier binnen een LIVC-R? In dit hoofdstuk zullen we de inhoud en de context van het Vlaams decreet (2.1.) en het ontwerp van Franstalig decreet (2.2) toelichten. We zullen dan kunnen nagaan in welke mate de Franstalige Gemeenschap zich grotendeels heeft laten inspireren (zonder dit formeel te erkennen!) door het exemplaar van haar Vlaamse tegenhanger. Dit gezegd zijnde, moeten we een aantal kritische opmerkingen maken over de inmenging die deze decreten creëren of versterken in de rechten en vrijheden van de betrokken personen (3.). Maar eerst en vooral moeten we de zaken in perspectief plaatsen door kort in herinnering te brengen wat de LIVC-R zijn, hun doel, hun samenstelling en de manier waarop ze functioneren binnen het federale recht (1.).

## 1. CONTEXTUALISERING. LIVC-R, EEN LOKALE OVERLEGSTRUCTUUR TER VOORKOMING VAN TERRORISME

De lokale integrale veiligheidscellen voor radicalisme, extremisme en terrorisme (LIVC-R) - of in het Frans *cellules de sécurité intégrale locales* (CSIL-R) - worden door de Federale overheid voorgesteld als de «onmisbare schakel in het federale veiligheidsbeleid»<sup>296</sup> en zijn net als *de Lokale Task Forces* (LTF)<sup>297</sup> overlegplatformen die op lokaal niveau specifiek worden opgericht om radicalisering tegen te gaan. Hierover wordt al veel geschreven, onder meer door het Comité T in haar eerdere verslagen<sup>298</sup>.

294 Cf. Wetsontwerp tot oprichting van Lokale Integrale Veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, *Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, n°54-3209/003, p. 3 (onderlijnd door ons).

295 Vlaams Decreet van 21 mei 2021 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, *B. S.*, 9 juli 2021, p. 69645.

296 Cf. Bovenvermelde wetsontwerp, *Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, n°54-3209/003, p. 3.

297 De TFL's zijn overlegplatforms voor veiligheids- en repressiedoeleinden, opgericht in elk gerechtelijk arrondissement, waarbinnen de politie-, veiligheids- en inlichtingendiensten, het Openbaar Ministerie en de Dienst Vreemdelingenzaken informatie en inlichtingen uitwisselen over gewelddadige radicalisering en coördinatieovereenkomsten sluiten over het verzamelen van deze informatie. Met toegang tot de gemeenschappelijke gegevensbank kunnen de TFL's drie beslissingen nemen ten aanzien van de personen met wie ze te maken hebben: 1° beslissen om het betrokken dossier op te volgen of maatregelen aanbevelen in het kader van de dagelijkse werking van de politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten; 2° het dossier doorverwijzen naar het LIVC-R voor sociaal-preventief toezicht; of 3° beslissen om het toezicht op het betrokken dossier volledig stop te zetten.

298 Zie COMITÉ T, *VERSLAG 2021*, pp. 20-23; *VERSLAG 2020*, pp. 30-38; *VERSLAG 2019*, pp. 22-25.

## 1.1 LIVC-R'S EN HUN DOELSTELLING OM CASUSSEN DIE ZICH IN EEN RADICALISERINGS-PROCES BEVINDEN TE BEHEREN

De LIVC's -R vallen onder de bovengenoemde wet van 30 juli 2018, die de oprichting ervan in beginsel voor elke gemeente verplicht stelt, en voeren een «casusoverleg»-taak die uit twee componenten bestaat :

- enerzijds moeten zij in een vroege fase «personen die signalen vertonen van een radicaliseringsproces» of «casussen waarvoor er aanwijzingen bestaan dat zij zich bevinden in een radicaliseringsproces» in de zin van artikel 3, 15°, van de wet van 30 november 1998<sup>299</sup>, opsporen ;
- anderzijds, indien nodig, moeten ze gepersonaliseerd opvolgingstraject ontwikkelen en opvolgen voor de betrokken personen, met het oog op het algemene voorkomen van terroristische misdrijven in de ruime zin, zoals bedoeld in Titel *I*ter van Boek II van het Strafwetboek<sup>300</sup>.

Zoals diepgaand besproken in de nieuwe Strategische Nota van het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD)<sup>301</sup>, volgen de LIVC's -R een zogenaamde multidisciplinaire aanpak, die gebruik maakt van de expertise van alle overheidsniveaus in het land en die gebaseerd is op de vooronderstelling dat het noodzakelijk is om zowel een veiligheidslogica als een sociale preventiebenadering toe te passen. Naast deze multidisciplinaire aanpak wordt van de LIVC-R's verwacht dat zij werken volgens de filosofie van risicomanagement, die zelf wordt gedefinieerd als een cyclisch proces dat is gebaseerd op drie hoofdstappen: detectie, risicotaxatie en risicoreductie<sup>302</sup>. De opvolging van zogenaamde geradicaliseerde personen die door de LIVC-R worden opgevangen, kan bestaan uit

---

299 Onder « radicaliseringsproces », verwijst de wet naar « *een proces waarbij een individu of een groep van individuen op dusdanige wijze wordt beïnvloed dat dit individu of deze groep van individuen mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen van terroristische handelingen* » (cf. art. 3, 15° van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, *B. S.*, 18 december 1998, p. 40312).

300 Art. 2, 1ste lid en art. 3, § 1, lid 2 en § 2 van de bovenvermelde Wet van 30 juli 2018.

301 OCAD, *Strategische Nota: Extremisme en terrorisme. Naar een multidisciplinaire aanpak in België*, september 2021, beschikbaar op <https://urlz.fr/mkSO>, pp. 9-14. De «Strategische Nota: Extremisme en terrorisme. Naar een multidisciplinaire aanpak in België» (ook Strategie Ter genoemd) werd op 8 september 2021 goedgekeurd door de Nationale Veiligheidsraad en wordt aangestuurd onder de verantwoordelijkheid van het OCAD. Het bestaat uit een strategisch kader dat de ontwikkeling van kennis, samenwerking, overleg en uitwisseling van informatie en expertise aanmoedigt voor alle bevoegde diensten die betrokken zijn bij de strijd tegen het terrorisme in de breedste zin van het woord, met als uitgesproken doel de oorzaken van terrorisme, extremisme en het proces van radicalisering te bestrijden. Deze Strategie Ter is in feite de opvolger van het Actieplan Radicalisme (Plan R) - aangenomen in 2006 en geactualiseerd op 14 december 2015 door de Nationale Veiligheidsraad - dat zelf de opvolger was van het Plan Moskeeën (Plan M) aangenomen in december 2002.

302 Zie over die multidisciplinaire aanpak, *ibid.*, pp. 3-4 et 8.

1° een evaluatie of de besproken casus verder opgevolgd moet worden binnen de LIVC-R of niet; of

2° de begeleiding of coördinatie van een gepersonaliseerd begeleidingstraject binnen de LIVC-R; of

3° een evaluatie van dit opvolgingstraject; of

4° een doorverwijzing van de casus voor opvolging naar de TFL<sup>303</sup>.

## 1.2 SAMENSTELLING, WERKING EN INFORMATIE-UITWISSELING MET DE LOKALE TASK FORCES

Zoals er in de parlementaire voorbereidende documenten wordt beweerd,

« [d]e LIVC's-R bestaan in symbiose met een Lokale Task Force (...). Daar waar een LTF focust op een reactieve en repressieve aanpak via een politionele en gerechtelijke opvolging overeenkomstig de omzendbrief van 22 mei 2018 van de minister van Binnenlandse Zaken en van de minister van Justitie betreffende de informatieuitwisseling rond en de opvolging van terrorist fighters en haat-propagandisten, benadert een LIVC-R de persoon vanuit het verhaal van de inclusieve samenleving. Dit weerspiegelt zich in de samenstelling van de overlegstructuren. In de LTF's zetelen politiediensten, de veiligheids- en inlichtingendiensten en het Openbaar Ministerie. In een LIVC-R daarentegen zetelen voornamelijk lokale maatschappelijke actoren. Met uitzondering van de lokale politie (Information Officer) die de link verzekert met de LTF, zetelt geen enkel lid van de LTF in de LIVC-R. »<sup>304</sup>

Hoewel de LIVC-R zogenaamd vanuit een sociaal-preventief perspectief werkt, verplicht de wet de LIVC-R-actoren echter niet om de betrokkene te informeren over het feit dat hij of zij binnen het platform wordt overlegd, noch om *a fortiori* zijn of haar toestemming te vragen, zoals de bevoegde minister zelf heeft erkend<sup>305</sup>.

De burgemeester (of zijn/haar door de burgemeester aangewezen vertegenwoordiger/ster) is het bestuursorgaan dat de vergaderingen van de LIVC-R voorziet binnen de gemeente waarvoor hij/zij verantwoordelijk is. De burgemeester is de enige persoon die de «lijst van de casussen» kan opstellen, d.w.z. potentieel geradicaliseerde personen - zowel

303 *Ibid.*, p. 13; zie ook OCAD, *Strategie Ter. Verduidelijkende nota over de LIVC-R*, december 2021, p. 19, beschikbaar op [https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/verduidelijkende\\_nota\\_LIVC-R-web.pdf](https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/verduidelijkende_nota_LIVC-R-web.pdf).

304 Cf. Bovenvermelde wetsontwerp, memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, n°54-3209/001, p. 4 (onderlijnd door ons).

305 Bovenvermelde wetsontwerp, *Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, n°54-3209/003, p. 13.

minderjarigen als meerderjarigen - kan identificeren die door de leden van de LIVC-R zullen worden besproken<sup>306</sup>. Indien nodig kunnen meerdere burgemeesters hun krachten bundelen om een gemeenschappelijke LIVC-R op te richten dat bevoegd *ratione loci* zal zijn voor de verschillende betrokken gemeenten<sup>307</sup>. Op dezelfde manier kan een persoon ook het onderwerp zijn van overleg en opvolging door meerdere LIVC's-R tegelijk. Als de te volgen persoon verhuist, informeert de burgemeester van de eerste LIVC-R de LIVC-R van de gemeente waarnaar de persoon is verhuisd<sup>308</sup>.

Begeleid door een gemeenteambtenaar die hem of haar moet bijstaan en die gespecialiseerd kan zijn in de preventie van radicalisering, heeft de burgemeester de mogelijkheid om niet alleen leden van zijn of haar gemeentepersoneel uit te nodigen, maar ook een hele reeks sociale actoren die onder de bevoegdheid van de deelstaten vallen, om de samenstelling van de LIVC-R aan te passen aan het te behandelen casus<sup>309</sup>. In de parlementaire stukken van de wet van 30 juli 2018 worden daarover bijvoorbeeld opgesomd:

« de lokale medewerkers belast met het dossier radicalisering, preventiemedewerkers, vertegenwoordigers van lokale actoren (bijvoorbeeld scholengemeenschappen, CLB's, sociale dienst van het OCMW, ziekenhuizen, bemiddelingsdiensten, begeleidingsdiensten voor minderjarigen, VDAB en werkwinkels, CAW's,...), leden van justitiehuisen, leden van gemeentelijke diensten (bijvoorbeeld de dienst Bevolking, Jeugd, Onderwijs,...), lokale verenigingen, ... »<sup>310</sup>

Overeenkomstig deze wet wordt dan ook van de gewesten en gemeenschappen verwacht dat ze bij decreet of ordonnantie de diensten die tot hun bevoegdheid behoren formeel toelaten om aan een LIVC-R deel te nemen.

Bovendien bestaat elke LIVC-R uit een *Information Officer* (IO): het gaat over een lid van de lokale politie benoemd door elke politiezone, dat fungeert als een soort «speaker» voor de gedecentraliseerde overlegplatformen, d.w.z. hij of zij fungeert als link tussen de LIVC-R en het corresponderende TFL binnen een bepaald geografisch gebied. Hij of zij kan dan beslissen om informatie over de persoon die binnen een LIVC-R wordt overlegd, door te geven aan de federale politie, aan het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging en aan de inlichtingendiensten via de LTF. Praktisch gezien is de belangrijkste taak van de LTF de informatie-uitwisseling van «casussen» tussen de LTF en de betrokken LIVC-R via het systeem van informatiekaarten en terugkoppelingsfiches bepaald door artikel 4 van de wet van 30 juli 2018.

306 Art. 3, § 1, 1ste lid, en § 2 *ab initio* van bovengenoemde wet. Zie ook Bovenvermelde wetsontwerp, *Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, n°54-3209/003, p. 13.

307 Art. 2, lid 2 van bovengenoemde wet.

308 OCAD, *Strategische Nota: Extremisme en terrorisme. (...)*, *op. cit.*, p. 13 ; *Strategie Ter. Verduidelijkende nota over de LIVC-R*, *op. cit.*, p. 15.

309 Art. 3, § 1, lid 2, streepjes 1 en 2 van bovengenoemde wet.

310 Cf. Bovenvermelde wetsontwerp, *Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, n°54-3209/001, p. 7.

Deze laatste bepaling regelt *de jure* de informatiestroom tussen de LTF en de LIVC-R; in dit verband bepaalt het eerste lid van genoemd artikel dat de IO, met goedkeuring van de bevoegde LTF, binnen de LIVC-R de uit de gemeenschappelijke gegevensbank (GGB)<sup>311</sup> geëxtraheerde informatiekaarten kan delen met betrekking tot personen wier zaak voor overleg aan de betrokken LIVC-R is voorgelegd. Het tweede lid van dezelfde artikel bepaalt dat met het oog op de harmonisatie van de communicatie van de LIVC-R aan de TFL, de IO een individuele LIVC-R terugkoppelingsfiche aan de TFL moet opsturen nadat dit door alle leden van de LIVC-R bij consensus is goedgekeurd. Deze terugkoppelingsfiche, die gebaseerd is op criteria die uitsluitend in de parlementaire stukken zijn vastgesteld<sup>312</sup>, moet in wezen antwoord geven op de vraag of «een bepaald individu in een fase is waarin hij/zij in staat is om over te gaan tot terroristische daden.»<sup>313</sup>

Ook moet worden benadrukt dat § 3 van bovengenoemd artikel 4 het volgende vereist dat:

« De verwerking van persoonsgegevens van de personen voorgedragen in een LIVC R overeenkomstig artikel 3, § 2, wordt niet toegestaan, behoudens de uitzonderingen door de wet bepaald. »

Naar de mening van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken tijdens de besprekingen in commissie, moet deze bepaling worden geïnterpreteerd in de zin «dat het verboden zal zijn iemand in een gegevensbank te registreren, louter op grond van het feit dat zijn geval binnen een LIVC R is besproken»<sup>314</sup>. Nochtans zal het duidelijk zijn dat de gemeenschappelijke decreten in dit verband de mogelijkheid om persoonsgegevens van «casussen» te verwerken grotendeels hebben opengesteld, waardoor de voornoemde federale norm zo goed als een dode letter blijft.

---

311 De informatiekaart is een extract van de inlichtingenfiche die betrekking heeft op een individu of entiteit waarvan persoonsgegevens opgeslagen worden in de GGB. Terwijl de inlichtingenfiche een persoonlijke fiche is met alle persoonsgegevens en niet-geclassificeerde informatie van alle diensten die de GGB voeden, is de informatiekaart beperkt tot bepaalde persoonsgegevens over de betrokkene, de categorie waarin de betrokkene is ingedeeld in de Gemeenschappelijke Gegevensbank, de beoordeling van de individuele dreiging door OCAD (dreigingsniveau, inschatting van de dreiging en motivering), de LTF die verantwoordelijk is voor het toezicht en tot slotte eventuele maatregelen die door de TFL worden opgelegd (bv. signaleringen, politietoezicht enz.). Zie OCAD, *Strategie Ter. Verduidelijkende nota over de LIVC-R, op. cit.*, pp. 24-26.

312 In de memorie van toelichting worden de volgende evaluatiecriteria genoemd:

1° « *Inschatting van de effectiviteit van de behandeling op het niveau van de LIVC. Hebben de genomen maatregelen een positieve invloed of niet?* »;

2° « — *Inschatting van de bereidwilligheid van het individu om mee te werken met de partners binnen de LIVC* »; 3° « *Inschatting van de mate waarin betrokkene al dan niet afstand heeft genomen van zijn extremistisch gedachtegoed* »;

4° « *Inschatting van de mate waarin verdere behandeling via de LIVC nog steeds als nuttig wordt beoordeeld. Vindt de LIVC dat ze voldoende opties heeft om betrokkene te begeleiden?* »;

5° « *Andere elementen die de LIVC wenst mee te geven (bijvoorbeeld maatregelen die werden getroffen, aanbevelingen, enz.)* » (Cf. Bovenvermelde wetsontwerp, *Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, n°54-3209/001, p. 9).

313 Cf. *Ibid.*, p. 9.

314 Cf. Bovenvermelde wetsontwerp, *Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, n°54-3209/003, p. 14.

### 1.3 DE UITZONDERING OP DE BEROEPSGEHEIMPLICHT ALS BEDOELD IN ARTIKEL 458TER VAN HET STRAFWETBOEK

Ter afsluiting van ons algemeen overzicht van de LIVC-R wordt de aandacht gevestigd op het feit dat artikel 458ter van het strafwetboek, dat voorziet in een uitzondering op de geheimhoudingsplicht van artikel 458 van het strafwetboek, van toepassing is op de overlegvergaderingen van de LIVC-R<sup>315</sup>. De leden van de LIVC-R, die de bewaarders zijn van de hun toevertrouwde beroepsgeheimen, beschikken dus over de mogelijkheid om deze beschermde informatie mee te delen tijdens de overlegvergaderingen over de casussen die ter bespreking worden voorgelegd aan de LIVC-R. Echter blijven deze deelnemers «*tot geheimhouding verplicht wat betreft de tijdens het overleg meegedeelde geheimen*»<sup>316</sup> ; zij hebben dus het recht niet om, op straffe van strafrechtelijke vervolging, tijdens een overleg uitgewisselde geheime informatie buiten de LIVC-R-sfeer bekend te maken. Volgens de wetgever is de *ratio legis* van een dergelijke uitzondering op het beroepsgeheim in het kader van radicalisering het voorkomen van een gebrek aan informatie of een tunnelzicht die, «*omdat men enkel op zijn eigen domein werkt, kan leiden tot een foute inschatting van de situatie waardoor het moeilijk is een gepaste beslissing te nemen*»<sup>317</sup>. Er moet ook worden vastgesteld dat het hier niet gaat om een gedeeld beroepsgeheim, aangezien de toestemming van de betrokkene niet vereist is om geheime informatie over hem of haar bekend te maken.

Om te worden beschouwd als een overlegstructuur zoals bedoeld in art. 458ter SW, moeten de LIVC's-R aan een aantal voorwaarden voldoen: het overleg moet worden georganiseerd bij of krachtens een wet, decreet of ordonnantie; ten minste de diensten en entiteiten die kunnen deelnemen aan een LIVC-R moeten worden geïdentificeerd, evenals het doel en de procedures van het overleg ; en, ten slotte, dat het enige doel van dit overleg de voorkoming is van - *in specie* - de strafbare feiten bedoeld in titel I ter van boek II van het Strafwetboek, die door de federale overheid ruim worden geïnterpreteerd, aangezien er geen strafbaar feit is gepleegd of lijkt te zijn gepleegd. Aangezien «*de houder van het beroepsgeheim niet noodzakelijkerwijs op de hoogte is van de gepleegde strafbare feiten, zou het volgens de federale overheid geen zin hebben gehad om het materiële toepassingsgebied te beperken tot bepaalde strafbare feiten*»<sup>318</sup>. De wetgever, de decreetgever en de ordonnantiegever worden daarom aangespoord om in het licht van hun respectieve materiële bevoegdheden de inhoud van het wettelijk kader voor de LIVC-R nader te specificeren, «*waarbij rekening moet worden gehouden dat deze invulling tegemoet komt aan de grondwettelijke vereisten en niet raakt aan de grondrechten.*»<sup>319</sup>

315 Art. 5 van bovengenoemde wet van 30 juli 2018.

316 Cf. SW, art. 458, § 2 (onderlijnd door ons).

317 Cf. Wetsontwerp houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijk recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie, memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, n° 54-2259/001, p. 224.

318 Cf. *Ibid.*, p. 222.

319 Cf. *Ibid.*, p. 225. Zie ook in dezelfde zin : bovenvermelde wetsontwerp tot oprichting van Lokale Integrale Veiligheidscellen (...), *Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, n° 54-3209/001, pp. 10-11.

Deze maatregel, die uiteraard zeer omstreden is, was het voorwerp van een vordering tot nietigverklaring voor het Grondwettelijk Hof op grond van onder meer de schending van het recht op eerbiediging van het privé-leven (Grondwet, art. 22; EVRM, art. 8; IVBPR, art. 17) van de personen van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R en het geheim onthuld wordt tijdens het overleg binnen de LIVC-R<sup>320</sup>.

In een arrest van 27 april 2021 heeft het Grondwettelijk Hof het beroep verworpen op basis van het feit dat geen van de aangevoerde argumenten gegrond was. Wat de compatibiliteit van de maatregel met artikel 22 van de Grondwet betreft, oordeelde het Hof dat de invoering van de uitzondering op de geheimhoudingsplicht tijdens het overleg binnen de LIVC-R een gerechtvaardigde beperking van het recht op bescherming van het privéleven vormt die voldoet aan de beginselen van legaliteit, legitimitéit en evenredigheid. Het Hof wijst er in dit verband met name op dat uit de bedoeling van de wetgever blijkt dat de met een beroepsgeheim belaste persoon vrij is om al dan niet de uitnodiging van de burgemeester te aanvaarden om deel te nemen aan de LIVC-R en dat hij, indien hij of zij eraan deelneemt, vrij is om al dan niet informatie bekend te maken die onder het beroepsgeheim valt<sup>321</sup>. Met andere woorden, is de uitzondering op het beroepsgeheim van artikel 458ter van het Strafwetboek geen spreekplicht, maar nogal een spreekrecht, dat wordt overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van degene die het beroepsgeheim heeft.

Het Comité T is niet overtuigd door deze redenering en is van mening dat dit spreekrecht om geheimen te onthullen relatief blijft in de (vele) gevallen waarin de persoon in het bezit van het geheim in een hiërarchische relatie werkt of blootgesteld wordt met vertegenwoordigers van de ordediensten of de rechterlijke macht<sup>322</sup>.

Bovendien zal een dergelijke uitzondering op het beroepsgeheim waarschijnlijk de essentiële vertrouwensband verbreken tussen de hulpvrager en de persoon aan wie het geheim is toevertrouwd, en een klimaat van wantrouwen creëren dat schadelijk en zelfs contraproductief is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat sommige hulpverleners in de praktijk weigerachtig zijn om dergelijke geheimen prijs te geven, of zelfs om deel te nemen aan de LIVC-R<sup>323</sup>. Dit wantrouwen blijkt ook uit de eerste adviezen van de diensten die door de Franse Gemeenschap worden opgeroepen om deel te nemen aan de werkzaamheden van een LIVC-R, zoals het *Forum des jeunes* en de *Délégué général aux droits de l'enfant*. Deze laatste is met name van mening dat een dergelijke uitzondering op het beroepsgeheim onduidelijk is en bijgevolg in strijd is met het legaliteitsbeginsel in strafzaken, aangezien het niet voldoende nauwkeurig kan worden bepaald welke handelingen en nalatigheden aanleiding zullen geven tot strafrechtelijke aansprakelijkheid van de justitiabele en de houder van het beroepsgeheim<sup>324</sup>.

320 De twee andere middelen van verzoekers waren enerzijds gebaseerd op schending van de standstill-verplichting als voorzien in artikel 23 van de Grondwet en anderzijds op schending van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet).

321 Gwh, 27 april 2021, n° 52/2021, B.9.1. à B.14.4 ; bovenvermelde wetsontwerp houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering (...), *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, n° 54-2259/001, p. 228.

322 COMITÉ T, *VERSLAG 2019*, pp. 22-23.

323 In de Franse Gemeenschap is er het geval van het *Centre d'Aide et de Prise en Charge des Personnes concernées par les Radicalismes et les Extrémismes Violents* (CAPREV).

324 DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL AUX DROITS DE L'ENFANT, « CSIL-R. Avis du Délégué général aux droits de l'enfant sur l'avant-projet de décret organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux Cellules de

## 2. DE TOTSTANDKOMING VAN DEELSTATELIJKE WETGEVING OP HET GEBIED VAN LIVC-R

Oorspronkelijk was het niet verplicht voor de burgemeester om een LIVC-R op te richten in zijn of haar gemeente. Alhoewel artikel 2 van de wet van 30 juli 2018 hier verandering in bracht, lijkt de overgang traag te verlopen, met een aanzienlijk tijdsverschil tussen Vlaanderen en Wallonië. Om de achterstand in te halen, lanceerde het Waals Gewest in mei 2019 een projectoproep, Radicalisme genoemd, gericht op de financiering van de oprichting van talrijke LIVC-R's, in overeenstemming met zijn *Plan régional de lutte contre le radicalisme violent* van 31 januari 2019<sup>325</sup>. Tegenwoordig beschikken bijna alle gemeenten van het koninkrijk over een dergelijk overlegplatform<sup>326</sup>, zelfs als sommige ervan in de praktijk «slapend» zijn, d.w.z. voorlopig niet bijeenkomen omdat er geen gevallen zijn waarover overleg moet worden georganiseerd.

In ieder geval lijkt het ons dat de vertraging in het zuiden van het land bij het invoeren van een decreetkader voor LIVC's-R (§ 2) nauw samenhangt met deze trage (want ongewenste?) verschijning van LIVC's-R in Wallonië. Vlaanderen daarentegen loopt ver voorop met de oprichting van LIVC's-R en kondigde in mei 2021 een decreet ter zake af (§ 1). Na de voorstelling van elk normatief kader, zal het interessant zijn om de convergenties en divergenties op te merken; een dergelijke analyse zal ons in staat stellen om te beseffen dat, terwijl het Vlaamse decreet als inspiratiebron diende voor het Franse decreet dat binnenkort zal worden gepubliceerd, dit laatste wat meer respect toont voor de grondrechten.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat bij ons weten noch het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, noch het Waals Gewest, noch de Duitstalige Gemeenschap tot op heden wetgeving hebben aangenomen om de kwestie van de LIVC-R's te regelen in het kader van hun bevoegdheden. Deze situatie zorgt dus voor een zekere vaagheid en een zorgwekkend gebrek aan rechtszekerheid, aangezien het moeilijk voorstelbaar is dat de voornoemde deelstaten, bij gebrek aan een wetgevend kader, de leden van de diensten die onder hun bevoegdheid vallen uitdrukkelijk hebben verboden om deel te nemen aan een LIVC-R. In principe zouden ze dat echter wel moeten doen, volgens onze lezing van art. 3, § 1, al. 2, 2de streepje van de voornoemde wet van 30 juli en, meer over het algemeen, met betrekking tot de vele mensenrechten die onder druk staan<sup>327</sup>.

---

sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme. Novembre 2022 », in *J.D.J.*, 2022/9, pp. 28-29.

325 Voor meer informatie over het Waalse beleid ter preventie van gewelddadig radicalisme, zie de website van het Gewest : <https://interieur.wallonie.be/politiques-locales/radicalisme/140320>.

326 Terwijl er op 1 januari 2019 347 gemeenten waren met een LIVC-R (waarvan de overgrote meerderheid - 254 - in Vlaanderen), hadden op 30 juni 2022 (dus één jaar geleden) slechts 39 van de 589 gemeenten nog geen LIVC-R, waaronder 26 in Wallonië en 13 in Vlaanderen.

327 Zie *infra*, Afdeling 3.

## 2.1 DE VLAAMSE HERVORMING INGEVOERD DOOR HET DECREET VAN 21 MEI 2021

Zoals de Federale overheid voeren de gemeenschappen en gewesten op basis van strategische plannen en/of concrete actieplannen hun beleid ter bestrijding van radicalisering en extremisme uit, dat meer gericht is op preventie, sensibilisering, radicale uittreding en sociale re-integratie van de te begeleiden personen. Daartoe treden zij op binnen hun materiele bevoegdheden, met name op het gebied van binnenlandse zaken, welzijn, onderwijs, jeugd, media en integratie. Op Vlaams niveau is er bijvoorbeeld een Actieplan voor de huidige legislatuurperiode 2020-2024, goedgekeurd op 21 mei 2021, gericht op het voorkomen van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie<sup>328</sup>. Dit Actieplan kondigde ook de goedkeuring aan van een decreet met betrekking tot de LIVC-R<sup>329</sup> om in het decreet een duidelijke grondslag te leggen voor de situatie van maatschappelijke actoren uit zowel het Vlaams Gewest als de Vlaamse Gemeenschap die door de burgemeester worden uitgenodigd om deel te nemen aan de vergaderingen van een LIVC-R<sup>330</sup>.

In deze context werd het decreet van 21 mei 2021 afgekondigd, namelijk het 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<sup>331</sup>. Concreet heeft dit decreet, dat bestaat uit een tiental bepalingen, drie oogmerken: ten eerste identificeert het de leden van de gemeenschaps- en gewestdiensten en -organen die gemachtigd zijn om deel te nemen aan de overlegvergaderingen van de LIVC-R (art. 3); ten tweede stelt het bepaalde procedures vast met betrekking tot de uitnodiging en de deelname van deze gemachtigde leden aan de besprekingen van de LIVC-R (art. 4-8); ten derde creëert het een decreetkader met betrekking tot de verwerking van de persoonsgegevens van personen die betrokken zijn bij een casusoverleg in het kader van de LIVC-R (art. 9-11).

Vanuit het oogpunt van de procedure voor de aanneming van bovenvermeld decreet was het op 17 juli 2020 (dus twee jaar na de aanneming van de federale wet van 30 juli 2018) dat een voorontwerp van decreet werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering; vervolgens was het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie<sup>332</sup> nodig om de modaliteiten met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens te beoordelen<sup>333</sup>.

328 VLAAMSE OVERHEID, *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie 2020-2024*, 21 mei 2021, 2105 DOC.0553/3BIS, 43 p., beschikbaar op <https://urlz.fr/mkRU>. Op de officiële website van de Vlaamse overheid is er een portaal dat volledig gewijd is aan de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisatie. Het centraliseert al het Vlaamse beleid ter zake (zie <https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/tools>).

329 Zie *ibid.*, pp. 31-34.

330 Overeenkomstig art. 3, § 1, lid 2, 2<sup>de</sup> streepje van bovenvermelde wet van 30 juli 2018.

331 *B. S.*, 9 juli 2021, p. 69645.

332 De Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens is « een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming door de instanties. » (cf. art. 10/1, § 1, lid 1 van het Vlaams Decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, *B. S.*, 29 oktober 2008, p. 57325, zoals ingevoegd bij art. 20 van het Vlaams Decreet van 8 juni 2018 houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), *B. S.*, 26 juni 2018, p. 51767). Met andere woorden zorgt de Commissie ervoor dat de organen van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap de AVG naleven elke keer dat hun leden persoonsgegevens verwerken.

333 Op basis van artikel 10/4, § 1, lid 1ste lid van het bovenvermeld Decreet van 18 juli 2008.

Op 8 september 2020 bracht de Commissie haar advies nr. 2020/36 uit, waarin zij oordeelde dat het voorontwerp met voldoende waarborgen was omgeven, behoudens enkele aanpassingen. Na de tweede goedkeuring van het voorontwerp door de Vlaamse Regering op 30 oktober 2020 werd het advies gevraagd van een aantal instellingen die afhankelijk zijn van de Vlaamse Overheid, waaronder de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor), de Vlaamse Jeugdraad, de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC) en de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Deze instanties brachten hun advies uit op respectievelijk 12 november 2020, 25 november 2020, 26 november 2020 en 30 november 2020. Ten slotte werd het voorontwerp, na een 3<sup>de</sup> keer goedgekeurd te zijn door de regering, voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, die advies nr. 68.557/3 uitbracht op 28 januari 2021<sup>334</sup>. Zoals blijkt, is het voorontwerp het voorwerp geweest van een uitgebreide raadpleging van de diensten waarvan de leden kunnen worden uitgenodigd om deel te nemen aan de vergaderingen van CSIL-R. Dankzij dit decreet hebben de Vlaamse actoren nu de mogelijkheid om af te wijken van hun beroepsgeheim en informatie uit te wisselen tijdens het casusoverleg van een LIVC-R.

Vooraleer meer in detail in te gaan op de inhoud van de regels van het decreet, moet de aandacht worden gevestigd op het bestaan van twee instrumenten ontwikkeld door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG); beide zijn bedoeld om praktijkmensen te begeleiden en duidelijkheid te verschaffen over hoe een LIVC-R in de praktijk werkt. Aan de ene kant is er het beknoptere LIVC-R vragen- en antwoordenblad<sup>335</sup>, dat bestaat uit een FAQ met 15 vragen die bedoeld is om degenen die betrokken zijn bij LIVC's-R te voorzien van gepopulariseerde, praktische informatie; aan de andere kant is er het draaiboek LIVC-R<sup>336</sup>, dat wordt beschreven als een praktische gids voor lokale overheden met een plan van 7 stappen die moeten worden doorlopen om een «succesvolle» LIVC-R op te zetten. De gids is gebaseerd op talrijke voorbeelden uit de bestaande lokale praktijk, zoals die in Antwerpen en Gent.

Ook moet erop worden gewezen dat, hoewel deze twee instrumenten niet wettelijk bindend zijn, het zeker lijkt dat ze een grote invloed uitoefenen op de LIVC-R-praktijk. Een voorbeeld van deze invloed kan worden afgeleid uit het feit dat deze twee documenten degenen die betrokken zijn bij een LIVC-R aansporen om aan het begin van de overlegwerkzaamheden van het platform een huishoudelijk reglement of een lokaal samenwerkingsprotocol af te sluiten om de verschillende deelnemers aan de LIVC-R het eens te laten worden over de manier waarop de LIVC-R in de praktijk moet werken. De VVSG stelt hiervoor zelfs vooringevulde formulieren ter beschikking<sup>337</sup>.

Laten we de bepalingen van dit decreet eens nader bekijken.

334 Ontwerp 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, memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2020-2021, n°503-210/3, pp. 8-11.

335 VVSG, *Antwoordfiche - Lokale integrale veiligheidscel inzake radicalisme, extremisme en terrorisme. Vraag en antwoordfiche LIVC R*, een uitgave van de Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten, in samenwerking met de Vlaamse Overheid, juni 2021, 18 p., beschikbaar op <https://urlz.fr/mkSW>.

336 VVSG, *Draaiboek LIVC R. In 7 stappen naar een succesvolle lokale integrale veiligheidscel inzake radicalisme, extremisme en terrorisme*, een uitgave van de Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten, in samenwerking met de Vlaamse Overheid, juni 2021, 38 p., beschikbaar op <https://urlz.fr/mkT4>.

337 Bijv. zie *Antwoordfiche - Lokale integrale (...), op. cit.*, p. 16 ; *ibid.*, pp. 14-26.

### *Een onvolledige lijst van gemeenschappelijke en regionale actoren*

Na een reeks definitie te hebben voorgesteld (art. 2), identificeert artikel 3 van het decreet de verschillende diensten en voorzieningen die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap behoren, alsook de verschillende organisaties die door diezelfde twee autoriteiten gesubsidieerd worden en door deze laatsten gemachtigd worden om deel te nemen aan het casuoverleg in het kader van een LIVC-R.

In lid 1 van dit artikel worden niet minder dan 24 instellingen opgesomd, waaronder: de justitiehuisen; de door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstellingen van het basisonderwijs, het secundair onderwijs, het volwassenenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs; de centra voor leerlingenbegeleiding (*CLB*); de universiteiten en hogescholen; de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (*VDAB*); sportorganisaties; de sociaal-culturele volwassene-organisaties; het Agentschap Inburgering en Integratie; de centra voor kinderopvang en gezinsondersteuning; de vertrouwenscentra kindermishandeling; de voorzieningen in de jeugdhulp; de centra voor ontwikkelingsstoornissen; de voorzieningen die vergund of erkend worden door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap; of nog de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (*OCMW*).

Deze verschillende instellingen bestrijken een brede waaier aan domeinen, waaronder onderwijs, jeugdhulp, sociale bijstand in het algemeen, arbeid, sport en cultuur.

Het is belangrijk op te merken dat deze lijst - en dit is een bijzonderheid van de Vlaamse wetgever - geenszins exhaustief is: de bovenvermelde bepaling laat immers toe dat leden van andere diensten, voorzieningen of gesubsidieerde organisaties die afhankelijk zijn van de Vlaamse overheid, deelnemen aan de besprekingen van een LIVC-R,

« op voorwaarde dat de leden van deze andere diensten, voorzieningen of gesubsidieerde organisaties vanuit hun functie en omwille van een bepaalde expertise of omwille van hun kennis van de betrokkene, geacht worden een noodzakelijke bijdrage te kunnen leveren aan een geïndividualiseerde casusgerichte opvolging. »<sup>338</sup>

Gelet op al het voorgaande volgt dat eigenlijk alle instellingen die juridisch afhankelijk zijn van de Gemeenschap of het Vlaamse Gewest in een LIVC-R kunnen zetelen, voor zover ze een band hebben met de persoon die het voorwerp uitmaakt van een dossierraadpleging. Uiteindelijk kan men zich bijna afvragen of de in paragraaf 1 voorziene lijst nog zin heeft, gezien ze in zekere zin louter exemplarisch is.

---

338 Cf. Art. 3, lid 2 van het bovenvermeld decreet van 21 mei 2021.

## ***Uitnodiging en deelname van de gemeenschappelijke en gewestelijke actoren aan de LIVC-R***

De artikelen 4, 5, 6 en 8 verduidelijken de rol en de rechten van de LIVC-R deelnemers en de wijze waarop de uitgewisselde informatie in overeenstemming is met artikel 458ter van het Strafwetboek. Ten eerste verankert het decreet het vrijwillige karakter van deelname aan een casuoverleg binnen een LIVC-R en wijst erop dat het de burgemeester is die het lid van de gemeenschap of de gewestelijke dienst uitnodigt die hij of zij relevant acht. Als de uitgenodigde persoon de uitnodiging afwijst, moet hij of zij een gemotiveerd antwoord - dat valt onder de geheimhoudingsplicht van art. 458ter, § 2 van het Strafwetboek - sturen naar de burgemeester, tenzij de uitgenodigde persoon een vrijwilliger is (art. 4)<sup>339</sup>. In de praktijk kan de burgemeester, indien hij of zij dit wenst, een gesprek aangaan met het uitgenodigde lid in kwestie om een beter inzicht te krijgen in de redenen waarom het lid weigert deel te nemen aan de LIVC-R en, indien nodig, om te proberen hem of haar van mening te doen veranderen. Inderdaad, een weigering om deel te nemen wordt nooit als definitief beschouwd<sup>340</sup>.

Artikelen 5 en 6 van het decreet bepalen dat de rol van deelnemers aan een casuoverleg binnen een LIVC-R beperkt is tot het bereiken van het doel van de LIVC-R, namelijk het voorkomen van terroristische misdrijven in brede zin. Deelnemers hebben dan ook het recht om af te zien van hun geheimhoudingsplicht en zijn vrij om geheime informatie te delen tijdens LIVC-R-overleg overeenkomstig art. 458ter, § 1 van het Strafwetboek, maar uitsluitend indien dergelijke informatie relevant en evenredig is voor het verwezenlijken van het doel van LIVC-R, zoals hierboven uiteengezet.

Ten slotte is artikel 8 een specifieke Vlaamse bepaling die uitgenodigde gemeenschaps- of gewestelijke deelnemers het recht garandeert om casussen aan te melden bij de burgemeester voor bespreking op een casuoverleg binnen een LIVC-R<sup>341</sup>. Hieruit vloeit voort dat het initiatiefrecht om de lijst van te bespreken casussen op te stellen niet uitsluitend toekomt aan de burgemeester (zoals *a contrario* voorgeschreven in § 2 van art. 3 van de wet van 30 juli 2018), maar ook aan de uitgenodigde deelnemende leden<sup>342</sup>. Zoals we even verderop zullen zien, wil de Franse Gemeenschap het initiatiefrecht beperken tot enkel de burgemeester<sup>343</sup>, in overeenstemming met de letter van de bovengenoemde federale wet.

Artikel 7 van het decreet maakt het ook mogelijk dat leden die zijn uitgenodigd voor een LIVC-R zich laten vertegenwoordigen door een vaste vertegenwoordiger, die ook onderworpen is aan de vereisten van de artikelen 458 en 458ter van het Strafwetboek.

---

339 Zoals bedoeld in artikel 3, 2°, van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, *B. S.*, 29 augustus 2005, p. 37 309.

340 VVSG, *Antwoordfiche - Lokale integrale (...)*, op. cit., p. 7.

341 De informatie die wordt uitgewisseld in het kader van deze casusaanmelding valt ook onder de geheimhoudingsplicht zoals bedoeld in art. 458ter, § 2 SW.

342 Advies n° 68.557/3 van het Raad van State van 28 januari 2021, pp. 5-6, n° 3.4., op een Ontwerp 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, beschikbaar op <https://urlz.fr/mkRRL>.

343 Cf. *infra*, 2.2.

Ditzelfde artikel regelt de informatiestroom tussen enerzijds het lid van de dienst dat is uitgenodigd en rechtstreeks verbonden is met de persoon van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R, en anderzijds de vaste vertegenwoordiger. De eerstgenoemde kan de laatstgenoemde vóór en tijdens de overlegprocedure informatie over de betrokkene meedelen, net zoals de laatstgenoemde de eerstgenoemde andere informatie over de betrokkene kan meedelen na overleg in de CSIL-R. Het uitgenodigde lid dat zich laat vertegenwoordigen is dan ook onderworpen aan de geheimhoudingsplicht bedoeld in art. 458ter, § 2 SW.

### *Verwerking van persoonsgegevens*

Daarenboven regelen de artikelen 9 tot 11 van het decreet een zeer gevoelig aspect van het werk van de LIVC-R's, namelijk de verwerking door de uitgenodigde deelnemende diensten van de persoonsgegevens van personen van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R.

De Vlaamse regelgeving over persoonsgegevens zet - in Vlaanderen althans - een punt achter een periode van wetgevende hypocrisie en regelgevend bedrog: zoals we hebben gezien, verbiedt artikel 4, lid 3, van de wet van 30 juli 2018 de verwerking van persoonsgegevens, tenzij uitzonderingen zijn vastgelegd in de wet sensu lato. In de periode voorafgaand aan de afkondiging van het Vlaamse decreet was er nochtans geen duidelijke wettelijke uitzondering die de verwerking van persoonsgegevens tijdens een casuoverleg in een CSIL-R toeliet. Het lijkt echter geen twijfel dat sinds de invoering van LIVC's-R in België in 2014-2015 dit soort persoonsgegevens zijn verwerkt, wat volledig in strijd is met de beschermingsnormen die in 2016 door de AVG zijn ingevoerd en met artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU<sup>344</sup>. Er moet worden opgemerkt dat er nog steeds rechtsonzekerheid bestaat in het overschot van België, d.w.z. in Brussel, Wallonië en de Duitstalige Gemeenschap, waar LIVC's-R actief zijn en illegaal persoonsgegevens verwerken.

Over het algemeen wordt erkend dat de deelnemende diensten het recht hebben om een vrij grote hoeveelheid persoonsgegevens te verwerken die specifiek zijn voor de «casussen» van het LIVC-R, mits deze verwerking noodzakelijk is om het hoofddoel van het LIVC-R te bereiken. Het gaat hierbij om maar liefst 13 zeer uiteenlopende en gevarieerde categorieën van gegevens, waaronder - naast identiteitsgegevens in de brede zin van het woord, waaronder «leeftijd, geslacht, nationaliteit, burgerlijke staat en verblijfsstatuut» - gegevens met betrekking tot professionele loopbaan, opleiding en vorming, evenals «solvabiliteit», «woonomstandighe-

---

344 Art. 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaald hetgeen volgt:

**“Artikel 8 De bescherming van persoonsgegevens**

1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.
2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.
3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd.”

den», « gezinssamenstelling», « levensstijl, vrijetijdsbesteding en sociale context». Het gaat ook om meer gevoelige gegevenscategorieën, zoals « politionele en gerechtelijke gegevens», waaronder gegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen en overtredingen, evenals zogenaamde «gedragsgegevens» of gegevens met betrekking tot «risicosituaties en risicogedragingen». Deze laatste twee categorieën gegevens zijn meer vatbaar voor kritiek, gezien de ruime interpretatie die aan de titels ervan kan worden gegeven.

Maar dat is nog niet alles, in de mate dat drie specifieke categorieën gegevens ook mogen worden verwerkt door de deelnemende diensten: gegevens met betrekking tot «gezondheid», gegevens “waaruit herkomst of afkomst blijkt» en - *last but not least* - gegevens « waaruit politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken.”<sup>345</sup>

«Als kers op de taart» laat het decreet de mogelijkheid open dat andere categorieën van gegevens mogen worden verwerkt zolang ze noodzakelijk zijn om «het doel van LIVC-R te bereiken. Dezelfde opmerking geldt als voor artikel 3 hierboven: de lijst die de Vlaamse wetgever heeft opgesteld is exemplarisch en niet limitatief. Bijgevolg kan elk type van persoonsgegevens worden verwerkt. Gezien de astronomische hoeveelheid en diversiteit aan persoonsgegevens die waarschijnlijk zullen worden verzameld, is het gemakkelijk te beseffen waarom voorstanders van LIVC-R menen dat het noodzakelijk is om «een zo volledig mogelijk beeld te schetsen»<sup>346</sup> van de persoon van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R, met het oog op een optimale inschatting van de dreigingsgraad die van hem of haar uitgaat in het kader van de strijd tegen terrorisme, radicalisering en extremisme.

Verre van dat stopt deze wens “om alles te weten” daar niet. Wat betreft de personen van wie de persoonsgegevens mogen worden verwerkt, is het decreet niet beperkt tot de personen die het voorwerp uitmaken van een casusoverleg in het kader van een LIVC-R. Het breidt deze mogelijkheid ook uit *tot de relaties en contacten* van deze personen, op voorwaarde dat de verwerking van hun persoonsgegevens noodzakelijk is om het doel van de LIVC-R te bereiken <sup>347</sup>.

Daarnaast erkent het decreet ook de mogelijkheid voor deelnemers om informatie die gedeeld wordt tijdens het overleg te registreren in hun eigen dossier<sup>348</sup>. Het maakt elke deelnemer ook medeverantwoordelijk - naast de burgemeester - voor de verwerking van persoonsgegevens die hij of zij uitvoert en verplicht hem of haar daarom maatregelen te nemen om deze gegevens te beschermen en de genoemde verwerking op passende wijze te beveiligen<sup>349</sup>. Tot slot, met betrekking tot het bewaren van persoonsgegevens die zijn verkregen in het kader van een overleg binnen een LIVC-R, is de maximale bewaartermijn één jaar vanaf de datum van het laatste gesprek met de betrokkene tijdens een door de LIVC-R georganiseerd overleg. In de regel mogen dergelijke gegevens niet langer worden bewaard dan « noodzakelijk is voor het doeleinde van de gegevensverwerking (...) worden gewist of vernietigd zodra de bewaring niet langer noodza-

345 Zie art. 9, § 1, lid 1 en § 2 van het bovenvermeld decreet van 21 mei 2021.

346 Zie o.a. *Antwoordfiche - Lokale integrale (...)*, op. cit., p. 4 ; OCAD, *Strategie Ter. Verduidelijkende nota over de LIVC-R*, op. cit., p. 9. Zie ook voor een kritiek zichtpunt over die kwestie om « alles te weten » ten aanzien van de betrokken persoon: DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL AUX DROITS DE L'ENFANT, « CSIL-R. AVIS (...) », op. cit., p. 28.

347 Zie art. 9, § 1, lid 2 van het bovenvermeld decreet van 21 mei 2021.

348 Zie art. 9, § 1, lid 3, 2° van het bovenvermeld decreet van 21 mei 2021.

349 Zie art. 9, § 3 van het bovenvermeld decreet van 21 mei 2021.

kelijk is voor het doeleinde van de gegevensverwerking»<sup>350</sup>. Bij wijze van uitzondering kan de maximale bewaartermijn worden verlengd tot vijf jaar in het geval van een persoon ten aanzien van wie er op basis van objectieve elementen ernstige aanwijzingen bestaan dat hij of zij een risico kan vormen bij de bestrijding van terrorisme<sup>351</sup>.

*Last but not least* geeft het Vlaamse decreet de deelnemende diensten en de gemeenten de toestemming om van de rechten die zijn vastgelegd in de artikelen 12 tot en met 21 van de AVG af te wijken, zodra een persoon is opgenomen in de casussenlijst en tot het einde van de bewaartermijn van de gegevens, mits wordt voldaan aan zes voorwaarden die zijn bepaald in het decreet. Er moet daaraan worden herinnerd dat deze tien artikelen een sleutelrol spelen in de AVG: ze beschrijven de fundamentele rechten van de persoon van wie de persoonsgegevens worden verwerkt, waaronder het recht op toegang (art. 15), rectificatie (art. 16) en vergetelheid (art. 17)<sup>352</sup>.

Wat zijn die zes voorwaarden?

**1°** Ten eerste moet het een noodzakelijke en evenredige maatregel zijn om terroristische misdrijven te voorkomen.

**2°** Ten tweede kan deze afwijking alleen worden toegepast op gegevens die worden gedeeld of verkregen als onderdeel van een casuoverleg of als onderdeel van een aanmelding op de casussenlijst.

In het geval dat een betrokkene een verzoek indient op basis van de artikelen 12 tot en met 21 AVG, moet de betreffende deelnemende dienst of gemeente bovendien **3°** de ontvangst van dit verzoek bevestigen en **4°** de betrokkene zo spoedig mogelijk (en uiterlijk binnen een maand na ontvangst van het verzoek, die indien nodig met een maand kan worden verlengd, mits de betrokkene op de hoogte wordt gesteld van de verlenging en de redenen daarvoor) schriftelijk op de hoogte brengen van de beslissing om de uitoefening van voornoemde rechten te weigeren of althans te beperken.

Daarnaast is vereist dat de beslissing om de bedoelde rechten te weigeren of te beperken **5°** gebaseerd wordt op feitelijke en juridische gronden en dat deze gronden ter beschikking wordt gesteld van de Vlaamse Toezichtcommissie. Het betreffende deelnemende dienst of de betreffende gemeente is echter niet verplicht om de betrokkene deze gronden in feite en in rechte mee te delen «als dat de realisatie van de doelstelling van de LIVC R in het gedrang kan brengen». Het is daarom zeer waarschijnlijk dat de betrokkene in de praktijk zeer zelden de feitelijke en juridische gronden zal krijgen die de beslissing tot weigering of beperking van zijn of haar rechten onder de AVG rechtvaardigen.

---

350 Zie art. 9, § 4, lid 1 van het bovenvermeld decreet van 21 mei 2021.

351 Zie art. 9, § 4, lid 2 van het bovenvermeld decreet van 21 mei 2021.

352 Artikelen 12 tot en met 21 AVG hebben betrekking op hoofdstuk III getiteld *Rechten van de betrokkene*.

Het staat niettemin aan de uitgenodigde deelnemende dienst of de betreffende gemeente 6° om de betrokkene in te lichten over de mogelijkheid om enerzijds een verzoek tot controle in te dienen bij de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig artikel 10/5 van het voormelde decreet van 18 juli 2008<sup>353</sup> en anderzijds een beroep in rechte in te stellen<sup>354</sup>.

### *Transparantieverplichting en evaluatie van het decreet*

Het decreet wordt beëindigd met artikelen 11 en 12.

De eerste bepaling heeft iets van een programma met goede bedoelingen, in die zin dat zij de deelnemende gemeenschaps- en gewestelijke diensten aanspoort om blijk te geven van transparantie ten aanzien van « betrokken personen », met name door de algemene regels inzake gegevensverwerking in het kader van een LIVC-R voldoende duidelijk, beknopt, begrijpelijk, eenvoudig en toegankelijk voor hen te maken<sup>355</sup>. Hoewel de geest van deze norm zeer aanbevelenswaardig en zeer wenselijk is als middel om een minimum-niveau van bescherming te bieden voor de belangen van personen van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC R, zal deze norm naar onze mening slechts een symbolische draagwijdte hebben, vooral omdat hij noch voorschrijft noch aanbeveelt dat de deelnemende diensten de betrokken personen moeten informeren over het feit dat zij het voorwerp uitmaken van een overlegprocedure in het kader van een LIVC-R.

Eindelijk voorziet artikel 12 in een evaluatie van het decreet door de Vlaamse Regering binnen de drie jaar na de inwerkingtreding ervan (het decreet is al bijna twee jaar van kracht in Vlaanderen). We kunnen alleen maar blij zijn met deze laatste bepaling, die van onschatbare waarde zal blijken om de toepassing ervan door de sociale actoren te evalueren en waar nodig te hervormen.

---

353 Art. 10/5 van het bovengenoemde decreet van 18 juli 2008 bepaalt *de jure* : « Wanneer de betrokkene (...), in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op hem of haar overeenkomstig de specifieke decretale bepalingen (...) een verzoek indient op basis van artikel 12 tot en met 22 van de [algemene] verordening [gegevensbescherming] [AVG], verricht de Vlaamse toezichtcommissie de nodige verificaties en onderzoekt in het bijzonder of correct met toepassing van de voormelde verordeningsbepaling is beslist de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet toe te passen bij de verwerking van persoonsgegevens. De Vlaamse toezichtcommissie wendt zich daartoe tot de betreffende instantie (...). De Vlaamse toezichtcommissie deelt uitsluitend aan de betrokkene mee dat de nodige verificaties zijn verricht. In voorkomend geval gelast de Vlaamse toezichtcommissie de betreffende instantie de verzoeken van de betrokkene tot uitoefening van zijn rechten uit hoofde van de algemene verordening gegevensbescherming in te willigen overeenkomstig artikel 58, lid 2, c), van de algemene verordening gegevensbescherming. » (onderlijnd door ons)

354 Zie art. 10, § 1 van het voormelde decreet van de Vlaamse overheid van 21 mei 2021, voor het recht om af te wijken van de rechten vermeld in art. 12 tem 21 AVG en art. 10, § 2 voor de verschillende decretale voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

355 Cf. art. 11 van het voormeld decreet: « De diensten, voorzieningen en gesubsidieerde organisaties, vermeld in artikel 3, en de gemeenten nemen de passende maatregelen met het oog op *transparantie* ten aanzien van de betrokkenen. Deze maatregelen hebben onder meer tot doel dat de globale regeling inzake gegevensverwerking in het kader van een LIVC R voldoende duidelijk is voor de betrokkenen. De communicatie hieromtrent wordt ter beschikking gesteld *in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm* en in *duidelijke en eenvoudige taal*. » (onderlijnd door ons).

## 2.2 EEN FRANSE GEMEENSCHAP DIE UIT HAAR SLAAPTOESTAND KOMT: HET ONTWERP VAN DECREET HOUDENDE DEELNAME VAN GEMEENSCHAPPELIJKE DIENSTEN AAN DE LIVC'S-R

Terwijl Vlaanderen het enige was dat op deelstatelijk niveau wetgeving opstelde over LIVC's-R, lijkt de Franse Gemeenschap nu het voorbeeld te willen volgen en de tweede gefedereerde entiteit te worden die zich met deze problematiek bezighoudt. Op 29 september 2022 keurde de regering van de *Fédération Wallonie-Bruxelles* in eerste lezing een voorontwerp van decreet goed dat de deelname aan LIVC's-R organiseert van diensten die tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren.

Net als zijn Vlaamse equivalent heeft dit voorontwerp van decreet tot doel de deelname van leden van gemeenschapsdiensten aan LIVC's-R toe te staan, te organiseren en te omkaderen, in toepassing van artikel 3, § 1, tweede lid, 2de streepje van de wet van 30 juli 2018<sup>356</sup>. Het werd eerst in de herfst 2022 aan een brede raadpleging onderworpen en in deze context werd het advies gevraagd van talrijke gemeenschapsdiensten die aan het LIVC's-R zouden kunnen deelnemen, zoals dat van het *Forum des jeunes*<sup>357</sup> of dat van de *Délégué général aux droits de l'enfant en Communauté française*<sup>358</sup>. Tegelijkertijd heeft de minister-president van de Federatie op 13 oktober 2022 de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) om advies gevraagd. De GBA heeft uiteindelijk op 1 december 2022 haar advies verleend<sup>359</sup>. Tot slot moet worden opgemerkt dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 27 maart 2023 advies heeft uitgebracht<sup>360</sup>.

Vervolgens werd de betrokken tekst op maandag 15 mei 2023 het ontwerp van decreet betreffende de organisatie van de deelname van de diensten van de Franse Gemeenschap aan de LIVC's-R en werd die dezelfde dag naar de commissie gestuurd. Na de publicatie van het verslag van de commissie op 23 mei kwam het Parlement van de Federatie Wallonië-Brussel uiteindelijk op 7 juni 2023 in plenaire zitting bijeen en keurde het decreet met 65 stemmen bij 21 onthoudingen goed. Het decreet, dat sindsdien ter bekrachtiging is voorgelegd aan de regering, is nog niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, en treedt *a fortiori* nog niet in werking.

---

356 Art. 1 van het ontwerp van decreet van de Franse gemeenschap *organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, extrémisme et terrorisme*, *Parl. St.*, Fr. Parl., 2022-2023, n°540/1.

357 FORUM DES JEUNES, *Avis officiel. Avant-projet de décret organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, extrémisme et terrorisme*, goedgekeurd door het *Agora* op 22 november 2022, 6 p., beschikbaar op <https://urlz.fr/mkS2>.

358 DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL AUX DROITS DE L'ENFANT, « CSIL-R. Avis du Délégué général aux droits de l'enfant sur l'avant-projet de décret (...), *op. cit.*, spec. pp. 27-37.

359 GBA, advies n°254/2022, 1 december 2022, 29 p.

360 Voormelde ontwerp van decreet, advies n°73.107/4 van de Raad van State van 27 maart 2023, *Parl. St.*, Fr. Parl., 2022-2023, n° 540/1, pp. 53-60.

## *Een Frans ontwerp van decreet dat sterk geïnspireerd is op zijn Vlaamse «grote broer»*

Wat de normatieve inhoud van het ontwerp van decreet betreft, kunnen we eigenlijk grotendeels verwijzen naar het Vlaamse decreet, dat slechts twee jaar geleden werd afgekondigd. Uit de tekst van het ontwerpdecreet blijkt duidelijk dat het sterk geïnspireerd is door het Vlaamse decreet, zowel wat betreft de structuur, de wetgevende stijl als de inhoud, ook al heeft de Franse Gemeenschap dit niet uitdrukkelijk erkend. Bovendien is de GBA ook van oordeel dat het decreet van de Vlaamse overheid van 21 mei 2021 duidelijk als inspiratiebron heeft gediend voor de voorbereiding van het voorliggende ontwerp van decreet<sup>361</sup>.

Het is ook betreurenswaardig dat het parlementaire werk geen echte invloed uitoefende op het decreet, in die zin dat er geen amendementen werden voorgesteld en er zelfs geen echte discussie was over de artikels van het decreet. Bijgevolg is het goedgekeurde decreet identiek aan het ontwerp van decreet zoals opgesteld door de regering en *ab initio* voorgelegd aan het parlement, ondanks enige kritiek van de oppositie.

Het ontwerp van decreet, dat 23 bepalingen omvat, is onderverdeeld in zes hoofdstukken: nadat het doel van het decreet is uiteengezet (hoofdstuk I, art. 1), wordt in dit ontwerp een reeks definities voorgesteld en wordt een opsomming gegeven van de verschillende diensten die tot de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap behoren en die gemachtigd zijn om deel te nemen aan de overlegprocedure in het kader van een LIVC-R (hoofdstuk II, art. 2 en 3). Hoofdstuk III bevat vervolgens de verschillende regels voor de uitnodigingen aan de leden van de communautaire diensten om deel te nemen aan de werkzaamheden van een LIVC-R (art. 4 tot en met 6). Hoofdstuk IV bevat de regels voor de deelname van deze uitgenodigde diensten binnen de overlegplatforms die bekend staan als LIVC's-R (art. 7 t/m 11), inclusief de kwestie van de geheimhoudingsplicht. Hoofdstuk V bevat normen voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de deelname van gemeenschapsdiensten aan de activiteiten van een LIVC-R (artikelen 12 tot en met 21). Wat de slotbepalingen van hoofdstuk VI betreft, voorziet artikel 22, naar het voorbeeld van artikel 12 van het Vlaamse decreet, in een evaluatie van het decreet door de Regering van de Federatie drie jaar na de inwerkingtreding ervan, voor statistische en organisatorische doeleinden; wat artikel 23 betreft, voorziet het in de onmiddellijke inwerkingtreding van het decreet op de dag van de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad, onder het voorwendsel dat de strijd tegen terrorisme, radicalisme en extremisme een dwingende reden van algemeen belang is. De Raad van State was echter van oordeel dat deze bepaling in strijd was met artikel 56 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen<sup>362</sup> en dat ze door geen enkele bijzondere reden werd gerechtvaardigd<sup>363</sup>.

Er wordt nu voorgesteld om meer specifiek in te gaan op de normatieve inhoud van dit nieuwe decreet en daarbij de nadruk te leggen op de bepalingen van het decreet van de Franse Gemeenschap die verschillen van die van haar Vlaamse tegenhanger.

361 GBA, advies n°254/2022, 1 december 2022, pp. 15 en 17-18, n° 43 et 53.

362 Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B. S.*, 15 augustus 1980, p. 9434.

363 Voormelde ontwerp van decreet, advies n°73.107/4 van de Raad van State van 27 maart 2023, *Parl. St.*, Fr. Parl., 2022-2023, n° 540/1, p. 60.

## **Gemeenschappelijke actoren die gemachtigd worden aan een LIVC-R deel te nemen**

Het eerste verschil is terminologisch: in het ontwerpdecreet wordt meermaals verwezen naar de persoon van de «beheerder» (*gestionnaire*), die refereert naar het lid van een dienst dat voorafgaand zorg heeft verleend aan de persoon van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R<sup>364</sup>.

In artikel 3 worden daarna de verschillende diensten opgesomd die onder de Franse Gemeenschap vallen en waarvan de leden kunnen deelnemen aan de overlegwerkzaamheden van een LIVC-R. Het voegt ook een voorwaarde toe: een lid van een dienst kan alleen aan een LIVC-R deelnemen als de persoon die op de casussenlijst staat, voorafgaandelijk door dezelfde dienst is verzorgd (*l'objet d'une prise en charge*); als dat het geval niet is, moet het betrokken lid de uitnodiging weigeren<sup>365</sup>.

Vijfentwintig gemeenschapsdiensten worden opgelijst in het ontwerp van decreet, plus bijkomende diensten geselecteerd door de regering<sup>366</sup>. Deze 25 diensten omvatten *Wallonie Bruxelles Enseignement*; de *pouvoirs organisateurs* van gesubsidieerde onderwijsinstellingen en die van onderwijsinstellingen voor sociale promotie; de *pouvoirs organisateurs* van gesubsidieerde psycho-medisch-sociale (*PMS*) centra en hun federaties; instellingen voor hoger onderwijs of universiteiten; de universitaire ziekenhuizen; de jeugdcentra, de ontmoetings- en verblijfscentra, de jeugdinformatiecentra en de jeugdfederaties; het *Forum des jeunes*; de jeugdorganisaties; de sportbeweging; de vakantiecentra; alsook de huiswerkscholen, hun gewestelijke coördinaties en hun gemeenschapsfederaties.

Opnieuw hebben we het over diensten in verschillende domeinen die een grote invloed uitoefenen op het leven van individuen en gezinnen binnen de Gemeenschap. Daarover wordt er beweerd in de memorie van toelichting dat deze diensten zorgen voor steun en hulp aan gezinnen en kinderen, gezondheid, onderwijs, juridische eerstelijnsbijstand, uitvoering van gerechtelijke maatregelen, jeugdbeleid, sportbeleid, levenslang opvoeding en culturele activiteiten<sup>367</sup>.

Dankzij de informatie die ze hebben over de personen die het voorwerp uitmaken van de LIVC-R, kunnen ze een nauwkeurig beeld van deze personen schetsen, om in een vroeg stadium elke aanwijzing of elk teken van een radicaliseringsproces bij hen op te sporen<sup>368</sup>.

Opgemerkt dient te worden dat de *Délégué général aux droits de l'enfant* van de Franse Gemeenschap is uitgesloten van de lijst van diensten die kunnen worden uitgenodigd om deel te nemen aan een LIVC-R, om zijn onafhankelijkheid te vrijwaren.

364 Art. 2, 4° van het voormelde ontwerp van decreet.

365 Art. 3, lid 3 van het voormelde ontwerp van decreet. « Il est donc nécessaire que le participant à la CSIL-R soit membre du personnel au sein d'un service qui est en relation professionnelle directe avec la personne faisant l'objet de la CSIL R. » : Cf. Voormelde ontwerp van decreet, artikelsgewijze toelichting, n° 540/1, p. 8.

366 Art. 3, lid 2 van het voormelde ontwerp van decreet.

367 Voormelde ontwerp van decreet, memorie van toelichting, n° 540/1, p. 4.

368 *Ibid.*, p. 5.

## **Franstalige bijzonderheden met betrekking tot de uitnodiging van gemeenschappelijke actoren aan een LIVC-R**

In tegenstelling tot het Vlaamse decreet stelt het Franstalige ontwerpdecreet voor om de hiërarchische chef van de uitgenodigde beheerder te betrekken bij het proces om leden van gemeenschapsdiensten uit te nodigen om deel te nemen aan het LIVC-R. Het bepaalt dat de burgemeester de uitnodiging om deel te nemen aan het LIVC-R moet doorsturen naar de genoemde hiërarchische chef of, in voorkomend geval, naar het lid van de dienst dat de leidinggevende functie uitoefent. Het is vervolgens aan de hiërarchische chef of de directeur om de beheerder op de hoogte te brengen van de uitnodiging<sup>369</sup>.

Daarnaast bepaalt het ontwerp van decreet - en dit zijn twee andere verschillen met het Vlaamse recht - dat er minstens 14 kalenderdagen (tenzij er sprake is van een gegronde noodsituatie) moeten verlopen tussen het versturen van de uitnodiging en de effectieve dag van de casusoverleg binnen de LIVC-R<sup>370</sup> en dat de uitnodiging van de burgemeester om deel te nemen aan de LIVC-R een hele reeks elementen moet bevatten, zoals een herinnering aan de algemene doelstelling van LIVC's-R om casusoverleg te organiseren in verband met personen die tekenen van een radicaliseringsproces vertonen met het oog op het voorkomen van terroristische misdrijven, maar ook «een specifieke vermelding van de uitzonderlijke redenen die tot de genoemde uitnodiging hebben geleid» in het geval dat de betrokken persoon een kind is dat jonger is dan twaalf jaar<sup>371</sup>.

Te meer wordt in het huidige ontwerp van decreet, naar het voorbeeld van het Vlaamse decreet, het vrijwillige karakter van de deelname aan LIVC's-R weliswaar verankerd<sup>372</sup>. Desalniettemin wordt van uitgenodigde leden die de uitnodiging weigeren, geëist dat zij een schriftelijk verslag overleggen waarin de redenen voor niet-deelname worden uiteengezet<sup>373</sup>. In de parlementaire stukken wordt in dit verband gepreciseerd dat dit verslag geval per geval wordt opgesteld en bijvoorbeeld informatie kan bevatten over het gebrek aan inbreng (*défaut de contribution*) dat de beroepsbeoefenaar zou kunnen leveren in de zin van artikel 3 van de wet van 30 juli 2018 of over het contraproductieve effect dat deelname zou hebben in het kader van het werk dat wordt uitgevoerd met de persoon die het voorwerp uitmaakt van de LIVC-R, waarvoor een vertrouwensrelatie nodig is die onverenigbaar is met deelname. De informatie in dit verslag valt onder de geheimhoudingsplicht, zoals bedoeld in artikel 458ter, § 2, van het Strafwetboek<sup>374</sup>.

369 Art. 4 van het voormelde ontwerp van decreet.

370 Art. 5 van het voormelde ontwerp van decreet. Volgens de voorbereidingsstukken is deze periode van 14 dagen bedoeld om de uitgenodigde persoon in staat te stellen te beoordelen of het passend is om deel te nemen aan de LIVC-R en zich hierop voor te bereiden, zo nodig met de betrokkene op wie de LIVC-R betrekking heeft en *a fortiori* met de minderjarige wiens toestemming in dit geval vereist zou zijn (zie Voormelde ontwerp van decreet, artikelsgewijze toelichting, n° 540/1, p. 10).

371 Art. 6, lid 1, 3° van het voormelde ontwerp van decreet.

372 Art. 7, § 2 van het voormelde ontwerp van decreet. Het beginsel van vrijwillige deelname houdt in dat van uitgenodigde leden wordt verwacht dat zij, met inachtneming van hun beroepsethiek en werkinstructies, in concreto beoordelen wat de meerwaarde van hun deelname is ten aanzien van de bijdrage die zij vanuit hun functie kunnen leveren aan een gerichte en geïndividualiseerde controle van de persoon op wie een LIVC-R is toegepast (zie Voormelde ontwerp van decreet, artikelsgewijze toelichting, n° 540/1, p. 12). De hiërarchische chef kan het uitgenodigde lid ook bijstaan om te beoordelen of het aangewezen is om al dan niet deel te nemen aan de LIVC-R.

373 Art. 7, § 3 van het voormelde ontwerp van decreet.

374 Voormelde ontwerp van decreet, artikelsgewijze toelichting, n° 540/1, pp. 12-13. Vrij vertaald van het Frans.

Een andere eigenheid van de Franstalige decreet is dat, hoewel de deelnemer aan een LIVC-R de dossierbeheerder kan zijn van de persoon die zowel het voorwerp is van zorg binnen de dienst van de deelnemer als van casusoverleg binnen een LIVC-R, het ook een vaste vertegenwoordiger kan zijn die is aangesteld door de dienst van de beheerder, of gewoon de hiërarchische chef van de beheerder<sup>375</sup>. De uitwisseling van informatie voor en na elke vergadering van de LIVC-R tussen de dossierbeheerder en de feitelijke deelnemer wordt op een gelijkaardige manier geregeld als in het Vlaamse decreet<sup>376</sup>.

Artikel 8 van het ontwerpdecreet is innovierend in vergelijking met het Vlaamse decreet: het is de enige bepaling die betrekking heeft op het specifieke geval van minderjarigen (*enfants* in het decreet)<sup>377</sup> van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R. Als algemene regel wordt het uitgenodigde lid verzocht de belangen van het kind in overweging te nemen bij zijn of haar beslissing om al dan niet deel te nemen aan de werkzaamheden van de LIVC-R die hem of haar betreffen. Meer specifiek, als het kind jonger is dan 12 jaar, moet het uitgenodigde lid rekening houden met de bijzondere motivatie van de uitzonderlijke redenen die tot de uitnodiging hebben geleid.

Daarnaast heeft de regering de mogelijkheid om te bepalen in welke gevallen de beheerder de toestemming van het kind, van de personen die het ouderlijk gezag over hem of haar uitoefenen en van zijn of haar raadsman, indien deze bestaat, moet vragen om eraan deel te nemen<sup>378</sup>. Omgekeerd, als de beheerder een preventieve actie, een ondersteuningsmaatregel of een jeugdbeschermingsmaatregel uitvoert, moet hij of zij de toestemming van het kind verkrijgen om deel te nemen aan de LIVC-R, tenzij het kind is opgenomen in de gemeenschappelijke gegevensbank onder toezicht van het OCAM<sup>379</sup>. Er moet ook worden opgemerkt dat het krachtens artikels 50 en 55 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade<sup>380</sup>, verboden is om gebruik te maken van sociale verslagen betreffende de persoonlijkheid en de leefomgeving van minderjarigen, die onder meer zijn opgesteld door consulenten van de sociale dienst voor rechtsbijstand aan jongeren of door medewerkers van instellingen voor vrijwillige jeugdhulp<sup>381</sup>.

375 Deze laatste categorie deelnemers was niet voorzien door de Vlaamse wetgever.

376 Vergelijk art. 7, § 1, lid 2 en art. 10, lid 2 van het voormelde ontwerp van decreet met art. 7 van het voormelde Vlaamse decreet van 21 mei 2021. In de voorbereidende documenten wordt verklaard dat de uitwisseling van informatie tussen de deelnemer en de beheerder in staat stelt de sociale bijstand te oriënteren in overeenstemming met de resultaten van de LIVC-R en, indien van toepassing, het uit de LIVC-R voortvloeiende opvolgingstraject uit te voeren (zie Voormeld ontwerp van decreet, artikelsgewijze toelichting, n° 540/1, p. 16).

377 Daarover wordt er verwezen naar art. 2, lid 1, 3° van het voormelde ontwerp van decreet.

378 Art. 8, § 2, lid 1 van het voormelde ontwerp van decreet.

379 Art. 8, § 2, lid 2 van het voormelde ontwerp van decreet. De Gemeenschappelijke Gegevensbank (GGB) is het belangrijkste instrument voor de uitwisseling van informatie en persoonsgegevens tussen alle actoren die op welke manier dan ook betrokken zijn bij de strijd tegen terrorisme, radicalisering en gewelddadig extremisme. De databank omvat vijf soorten entiteiten of personen: buitenlandse terroristische strijders (*Foreign Terrorist Fighters* – FTF's), binnenlandse terroristische strijders (*Homegrown Terrorist Fighters* – HTF's), haatpropagandisten (HP's), potentieel gewelddadige extremisten (PGE's) en terrorismeveroordeelden (TV's). Over de GGB wordt er verwezen naar het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, *B. S.*, 22 september 2016, p. 63 970 en het Koninklijk besluit van 23 april 2018 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis «Het informatiebeheer» van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, *B. S.*, 30 mei 2018, p. 45 056.

380 *B. S.*, 15 april 1965, p. 4014.

381 GBA, advies n°254/2022, 1 december 2022, p. 23, n° 71; zie ook omzendbrief COL 4/2018 van 15 maart 2018, punt 3.4.5.3., p. 16.

Artikel 9 herinnert ons eraan dat instemmen met deelname aan een LIVC-R geen verplichting inhoudt om te spreken, maar eerder *een recht om te spreken* dat alleen mag worden gebruikt om informatie te delen die noodzakelijk en proportioneel is voor het bereiken van het doel van de LIVC-R. De deelnemer is ook vrij om dit te bespreken met zijn of haar hiërarchische chef, zonder gebonden te zijn aan wat er tijdens de vergadering wordt gezegd.

Het laatste lid van artikel 9 verdient ook bijzondere aandacht: het bepaalt dat de beheerder het casusoverleg binnen een LIVC-R met de betrokkene voorbereidt. Ondanks het gebruik van de onvoltooid tegenwoordige tijd dat suggereert dat de betrokkene op de hoogte moet worden gebracht van het feit dat hij het voorwerp uitmaakt van een casusoverleg in het kader van een LIVC-R, vormt deze bepaling volgens de voorbereidende documenten geen verplichting voor de dossierbeheerder, maar slechts een mogelijkheid voor deze laatste om het overleg met de betrokkene voor te bereiden (en hem dus op de hoogte te brengen)<sup>382</sup>. De Franse Gemeenschap rechtvaardigt deze regeling door het feit dat ze het voordeel heeft dat de beroepsbeoefenaar in staat wordt gesteld om de persoon die het voorwerp uitmaakt van de LIVC-R te mobiliseren. In een logica van preventie van gewelddadige radicalisering, wanneer de Franse Gemeenschap bijdraagt tot een gericht en geïndividualiseerd opvolgingstraject van de persoon die het voorwerp uitmaakt van de LIVC-R, moet de beheerder immers het vooruitzicht kunnen voorbereiden van de werkzaamheden die in voorkomend geval zullen worden uitgevoerd met de persoon van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R in het kader van de uitvoering van dit opvolgingsplan<sup>383</sup>.

Afwezig (en ten onrechte!) in het Vlaamse decreet, is deze (weliswaar optionele) betrokkenheid van de persoon die het voorwerp uitmaakt van de LIVC-R, zowel bij de voorbereiding van de beheerder die uitgenodigd wordt op het casusoverleg als bij het opstellen van de inhoud van het opvolgingstraject, uniek voor het Franstalige decreet<sup>384</sup> en moet terecht gehandhaafd blijven.

### ***Beperking van het initiatiefrecht***

Uiteindelijk lijkt artikel 11 van het ontwerpdecreet, vanuit het oogpunt van de participatiemodaliteiten, eenvoudigweg de bepalingen van artikel 3, § 2, van de wet van 30 juli 2018 te herhalen, dat de burgemeester toelaat om al dan niet vrije informatie op te vragen bij de gemeenschapsdiensten met het oog op het opstellen door de burgemeester van een lijst van gevallen waarvoor er aanwijzingen zijn dat ze zich mogelijk in een radicaliseringsproces bevinden. Achter deze bepaling schuilt echter een belangrijke discrepantie

382 Cf. Voormelde ontwerp van decreet, artikelsgewijze toelichting, n° 540/1, p. 15 : « *L'invitation à la CSIL R n'étant pas soumise à l'obligation de secret vis-à-vis de la personne faisant l'objet de la CSIL R, il est donné la possibilité au gestionnaire de dossier de préparer la concertation de cas avec cette personne. Certains services font effectivement l'objet de réglementations ad hoc nécessitant une telle préparation alors que d'autres ne sont pas concernés. Par exemple, la pratique d'un enseignant sera différente de celle d'un service d'aide sociale qui accompagne la personne concernée dans le cadre d'un suivi et d'échanges soumis au secret professionnel.* »

383 *Ibid.*

384 Art. 9, lid 4 en art. 10, lid 3 van het voormelde ontwerp van decreet.

met het Vlaamse recht: terwijl het Vlaamse decreet de deelnemende gemeenschaps- en gewestleden toelaat om nieuwe gevallen aan te melden bij de burgemeester met het oog op bespreking tijdens een casusoverleg binnen een LIVC-R<sup>385</sup>, *is dit niet het geval onder het Franse gemeenschapsrecht, krachtens hetwelk enkel de burgemeester over het initiatiefrecht beschikt om de lijst van gevallen op te stellen die het voorwerp zullen uitmaken van een casusoverleg binnen het LIVC-R.*

Blijkbaar deelde de FWB dit standpunt al tijdens de parlementaire besprekingen van de federale wet van 30 juli 2018, vandaar dat art. 3, § 2 van die wet dit initiatiefrecht voorbehoudt aan de burgemeester. Uit het commissieverslag over voornoemde wet blijkt echter dat het oorspronkelijke wetsontwerp, dat destijds het werk was van de minister van Justitie Koen GEENS en de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jan JAMBON, twee Vlaamstalige ministers, bepaalde dat «alle leden van de LIVC-R het initiatief [kunnen] nemen om dossiers ter bespreking voor te leggen» ; dat dit werd gewijzigd om de standpunten van de Franse Gemeenschap te weerspiegelen en aldus een zo breed mogelijk steunvlak voor het wetsontwerp te verzekeren, maar dat «[t]egelijk (...) de minister [hoopt] op enig voortschrijdend inzicht, zodat het initiatiefrecht in een latere fase opnieuw kan worden verruimd.»<sup>386</sup> In het licht van het voorgaande is het niet verwonderlijk dat de Vlaamse decreetgever de kans greep om het initiatiefrecht uit te breiden naar leden van gemeenschaps- en gewestelijke diensten.

De Federatie van haar kant blijft, trouw aan haar principes, tegen een dergelijke uitbreiding van het initiatiefrecht en merkt op dat de parlementaire werkzaamheden op dit punt geen invloed hebben gehad. In ieder geval oordeelde de GBA dat hoewel het waar is dat de deelnemende diensten ‘informatie’ aan de burgemeester kunnen medelen, zelfs op eigen initiatief, de mededeling van informatie met betrekking tot een persoon die extremistisch gedrag vertoont of extremistische verklaringen aflegt zonder dat er specifieke aanwijzingen zijn dat hij of zij op het punt staat een terroristische daad te plegen, daarentegen de grenzen van het doel van de casusoverleg zou overschrijden, een onwettige gegevensverwerking zou vormen in de zin van art. 5.1.a) AVG; bijgevolg zou de deelnemer kunnen worden vervolgd voor het overtreden van art. 458 SW<sup>387</sup>.

### **Verwerking van persoonsgegevens**

Wat ten slotte hoofdstuk V van dit ontwerp van decreet betreft dat betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens (artikels 12 tot 21), beperken we ons tot twee punten.

Ten eerste zijn, naar het voorbeeld van het Vlaamse decreet, twee categorieën personen betrokken bij de verwerking van hun persoonsgegevens: 1° de personen van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R en 2° hun relaties en contacten voor zover deze nuttig kunnen zijn voor het door de LIVC-R nagestreefde doel<sup>388</sup>. Uit de parle-

385 Art. 8 van het voormelde Vlaamse decreet van 21 mei 2021.

386 Cf. Voormeld Wetsontwerp tot oprichting van Lokale Integrale Veiligheidscellen (...), verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, n°54-3209/003, pp. 3-4.

387 GBA, advies n°254/2022, 1 december 2022, p. 22, n° 69.

388 Art. 14 van het voormelde ontwerp van decreet. Over die relaties en contacten wordt de verwerking van hun per-

mentaire stukken blijkt dat, aangezien alleen de burgemeester bevoegd is om de lijst op te stellen van de door de LIVC-R te volgen gevallen, de deelnemers dus geen persoonsgegevens mogen meedelen betreffende personen die niet door de bevoegde overheid zijn aangewezen, met uitzondering van de door de burgemeester op grond van artikel 11 gevraagde inlichtingen. Anders zouden zij hun geheimhoudingsplicht krachtens artikel 458 SW kunnen schenden en zouden zij de verwerking van het beoogde doel kunnen afleiden<sup>389</sup>.

Ten tweede maakt het ontwerp van decreet een onderscheid tussen twee categorieën van gegevens die kunnen worden verwerkt met betrekking tot personen die het voorwerp uitmaken van een casusoverleg: enerzijds gegevens die in het bezit zijn van de deelnemers van een dienst die tot de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap behoort, en anderzijds gegevens die met hen worden gedeeld in het kader van een casusoverleg binnen de LIVC-R<sup>390</sup>. Dit onderscheid speelt een rol bij het bepalen van de toegestane wijze van gegevensverwerking voor personen van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R: terwijl de gegevens in het bezit van de deelnemers kunnen worden gedeeld met de andere leden van het LIVC-R en vervolgens worden opgenomen in het dossier dat door deze deelnemers wordt bijgehouden, is dit niet het geval voor de gegevens in het bezit van de andere leden van de LIVC-R. Wat deze laatste gegevens betreft, kunnen de deelnemers er enkel kennis van nemen, maar ze in geen geval vastleggen en later gebruiken<sup>391</sup>. De decreetgever wenst hiermee tegemoet te komen aan de aanbeveling die de GBA ter zake heeft gedaan en die als volgt luidde:

« il ne s'agit en aucun cas de permettre aux services compétents de se prévaloir de cette disposition pour 'enquêter' (c'est-à-dire étendre les catégories de données à caractère personnel qu'elles sont habilitées à collecter) ni de consolider les données dont ils disposent au sujet des 'cas' abordés en concertation, grâce à des informations communiquées par les autres participants, mais qui seraient irrelevantes [sic] pour leurs propres finalités »<sup>392</sup>.

Voor het overige verwijzen we naar onze toelichtingen met betrekking tot artikel 9 tot 11 van het Vlaamse decreet, aangezien de procedures voor de verwerking van persoonsgegevens die door de Franse Gemeenschap zijn ingevoerd (doel van de verwerking, verantwoordelijke, categorieën van betrokkenen, verwerkingsmiddelen, categorieën van verwerkte gegevens waaronder bijzondere en gevoelige categorieën van gegevens, bewaartermijn van gegevens, mogelijkheid om af te wijken van artikels 12 tot 21 AVG, etc.) grotendeels gebaseerd zijn op die van de Vlaamse Overheid.

---

soonsgegevens bewezen door de Franse decreetgever door hetgeen volgt: « il pourrait s'avérer nécessaire et proportionné de traiter certaines données des *relations et contacts de la personne* faisant l'objet de la concertation de cas, et ce afin de *pouvoir en dresser un tableau précis et fidèle*. Une personne qui pourrait présenter des signaux suffisants de radicalisation ne peut, en effet, pas s'approprier sans prendre en considération, si cela s'avère pertinent, *les personnes qui constituent son milieu familial, professionnel ou encore privé*. Les données traitées pour cette seconde catégorie se limitent à l'essentiel afin que l'ingérence dans les droits et libertés de ces personnes ne soit pas démesurée » (cf. Voormelde ontwerp van decreet, artikelsgewijze toelichting, n° 540/1, p. 19, onderlijnd door ons).

389 *Ibid.*, pp. 18-19.

390 Art. 17, lid 1 en 2 van het voormelde ontwerp van decreet.

391 Art. 15, lid 1 van het voormelde ontwerp van decreet.

392 Cf. GBA, advies n°254/2022, 1 december 2022, p. 17, n° 51.

### 3. KRITISCH ONDERZOEK VAN DE LIVC-DECRETEN INZAKE MENSENRECHTEN

Nu we het decretale kader dat in Vlaanderen van kracht is en dat in de FWB binnenkort zal worden gepubliceerd, hebben omkaderd, is het belangrijk om een stap terug te zetten en na te denken over de verregaande inmenging die de LIVC-R-reglementering veroorzaakt in de uitoefening van de grondrechten van de betrokkenen. Het Comité T wenst daarom zes kritische beschouwingen te formuleren. Hoe kunnen deze decreten beoordeeld worden in het licht van de mensenrechten ?

#### 3.1 DE NOODZAAK OM EEN SAMENWERKINGSOVEREENKOMST TE SLUITEN

Een eerste zeer lamentabel aspect van dit deelstatelijk beleid is het feit dat de twee adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de Vlaamse en Franse decreten niet erg gedetailleerd zijn, in die mate dat ze zich beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de te vervullen voorgeschreven vormvereisten, overeenkomstig artikel 84, § 3 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State<sup>393</sup>. Deze ongunstige situatie vloeit voort uit de zeer betwistbare gewoonte van de federale en deelstatelijke uitvoerende overheden van de voorbije jaren om te eisen dat dit advies snel en binnen een korte termijn van 30 dagen wordt verkregen<sup>394</sup>.

Ondanks de geforceerde laksheid van de Raad van State in kwesties die bij uitstek fundamenteel zijn voor de rechtsstaat, is het belangrijk erop te wijzen dat de afdeling Wetgeving in haar twee adviezen de federale overheid en de gewesten en gemeenschappen sterk heeft aanbevolen een samenwerkingsakkoord te sluiten op grond van artikel 92bis van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, om op het hele grondgebied van het Koninkrijk de werkwijze van de LIVC-R en de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de door hen georganiseerde overlegprocedures gemeenschappelijk te regelen. De jure beoordeelt de Raad van State daarover dat :

« bepaalde aspecten van de wijze van deelname aan het casusoverleg en van de verwerking van persoonsgegevens in dat kader het best worden geregeld door het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen alle bij het casusoverleg betrokken overheden, met toepassing van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het lijkt er immers op dat enkel op die wijze een sluitende en volledige regeling van het casusoverleg bedoeld in de wet van 30 juli 2018 mogelijk is. Zo wordt vermeden dat door de bij dat overleg betrokken overheden eenzijdig mogelijk conflicterende regelingen worden uitgevaardigd.»<sup>395</sup>

393 B. S., 21 maart 1973, p. 3461.

394 Art. 84, § 1, 2° van vermelde gecoördineerde wetten.

395 Cf. Advies n° 68.557/3 van de Raad van State van 28 januari 2021, p. 7, n° 3.6. Zie in dezelfde zin Voormelde ontwerp van decreet, Advies n°73.107/4 van de Raad van State van 27 maart 2023, *Parl. St.*, Fr. Parl., 2022-2023, n° 540/1, p. 57.

Trouwens deelt de GBA hetzelfde standpunt<sup>396</sup>. De Raad van State heeft zelfs gepreciseerd dat, bij gebrek aan een samenwerkingsakkoord waarbij de deelstaten zich zouden engageren om deel te nemen aan de LIVC's-R, de deelname van deze zelfde entiteiten aan deze LIVC's-R voor hen slechts een optie is<sup>397</sup>.

Hoe dan ook, terwijl het idee om een samenwerkingsakkoord af te sluiten al ontkiemde in de hoofden van politici toen de federale wet van 30 juli 2018 werd opgesteld<sup>398</sup>, lijkt het erop dat dit samenwerkingsakkoord momenteel nog lang niet klaar is om het daglicht te zien<sup>399</sup>. Het is hoog tijd dat een dergelijk samenwerkingsakkoord wordt afgesloten, anders lopen we het risico dat er een discordant LIVC-R-beleid wordt ontwikkeld ten aanzien van de deelstatelijke overheden. Het risico bestaat dat er mogelijk discriminerende situaties ontstaan waarin personen die worden gecontroleerd in een LIVC-R onder het gezag van de ene gefedereerde entiteit beter beschermd zijn door de decretale regels van die entiteit dan personen die worden gecontroleerd in een LIVC-R onder het gezag van een andere deelstaten, waarvan de decreetgeving de mensenrechten minder beschermt...

In dit verband moet worden opgemerkt dat, ofschoon, zoals we hebben gezien, het Vlaamse decreet veel punten gemeen heeft met het Franse ontwerpdecreet (gewoonweg omdat het eerste als inspiratiebron diende voor het tweede qua ideeën en formulering), we ook een aantal fundamentele verschillen hebben kunnen vaststellen waardoor het ontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap in zekere zin iets meer bescherming lijkt te bieden dan het Vlaamse decreet.

Een voorbeeld hiervan is het feit dat de Vlaamse regelgeving alle diensten die tot de bevoegdheid van de Vlaamse overheid behoren, toestaat om deel te nemen aan de LIVC-R zolang dit noodzakelijk is om het doel van het LIVC-R te bereiken, dat hetzelfde reglement voorziet in het recht om de registratie van de voor overleg aan de LIVC-R voorgelegde gevallen te laten delen tussen de burgemeester en de door hem of haar uitgenodigde deelnemende diensten, of dat het in principe de verwerking van elke categorie van persoonsgegevens toelaat voor zover dit noodzakelijk is om het doel van de LIVC-R te bereiken.

---

396 GBA, advies n°254/2022, 1 december 2022, p. 6, n° 17.

397 Voormelde ontwerp van decreet, Advies n°73.107/4 van de Raad van State van 27 maart 2023, *Parl. St., Fr. Parl.*, 2022-2023, n° 540/1, p. 56.

398 Voormeld Wetsontwerp tot oprichting van Lokale Integrale Veiligheidscellen (...), verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, n°54-3209/003, p. 13. Vlaanderen is ook niet tegen het sluiten van zo'n samenwerkingsakkoord: zie voormeld ontwerp van decreet houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers (...), memorie van toelichting, n°503-210/3, pp. 4-5; VLAAMSE OVERHEID, *ACTIEPLAN TER PREVENTIE (...), OP. CIT., PP.* 32-33.

399 Volgens de minister-president van het Waalse Gewest, Elio DI RUPO, waren op 8 juli 2022 de onderhandelingen met het oog op het sluiten van het genoemde samenwerkingsakkoord onderbroken wegens het ontbreken van een door de federale minister van Binnenlandse Zaken gewijzigde tekst. Een eerste vergadering tussen de betrokken ministeriële kabinetten heeft reeds plaatsgevonden op 5 mei 2021 om het door de minister van Binnenlandse Zaken voorgestelde eerste ontwerp van het samenwerkingsakkoord te bespreken en er wordt dan ook verwacht dat deze federale minister de tekst zal aanpassen om rekening te houden met de adviezen en suggesties van de gefedereerde entiteiten. Er zal opnieuw een interbestuurlijke vergadering worden gehouden, gevolgd door een nieuwe overlegcommissie. In ieder geval zal het enige tijd duren voordat het systeem in werking treedt, aangezien het de voorafgaande goedkeuring van de verschillende betrokken overheidsniveaus zult vereisen: *Vr. en Antw.*, W. Parl., 2021-2022, 8 juli 2022, n° 186/1.

Van haar kant heeft de FWB in haar ontwerpdecreet rekening gehouden met de zeer kwetsbare situatie van minderjarigen die door een LIVC-R kunnen worden opgevolgd en heeft zij voorzien in een aantal beschermende waarborgen, net zoals zij ook heeft getracht de persoon van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R te betrekken bij de voorbereiding van deze bespreking en het opstellen van de inhoud van het gepersonaliseerde opvolgingstraject.

### 3.2 OVERZICHT VAN DE ONDER DRUK STAANDE GRONDRECHTEN

Ten tweede wenst het Comité T te benadrukken dat heel wat fundamentele vrijheden bedreigd worden door het bestaan van de LIVC's-R, en dat deze stand van zaken al lang voor het ontstaan van deze deelstatelijke regelgeving duidelijk was: het is in de eerste plaats het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven<sup>400</sup> (met inbegrip van dat van kinderen<sup>401</sup>) dat het meest wordt aangetast door al deze maatregelen, op de voet gevolgd door het corollarium ervan, het recht op bescherming van persoonsgegevens<sup>402</sup>.

Het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel<sup>403</sup> wordt ook sterk aangetast door dit beleid, vooral wanneer de betrokkene wordt gedwongen om een gepersonaliseerd opvolgingstraject onder te gaan dat wordt opgelegd door een LIVC-R zonder dat hij of zij de mogelijkheid heeft gehad om zich hiertegen te verzetten of om ten minste zijn of haar standpunt kenbaar te maken.

Tegelijkertijd roepen deze maatregelen vragen op met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting<sup>404</sup> en de vrijheid van godsdienst<sup>405</sup>, aangezien het legitieme gebruik van deze vrijheden kan leiden tot een ongerechtvaardigde of zelfs discriminerende toepassing van de door de LIVC's-R gehanteerde maatregelen ter bestrijding van radicalisering en extremisme (bijvoorbeeld de discretionaire keuze van de burgemeester om personen die volgens hem of haar in een proces van radicalisering zich bevinden te registreren en ter bespreking in een LIVC-R voor te leggen). Als gevolg hiervan is het werkkterrein van de LIVC's-R een broedplaats voor potentieel discriminerende behandeling die in strijd is met het gelijkheidsbeginsel dat is vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Tot slot is het laatste grondrecht dat sterk wordt verzwakt door het bestaan van de LIVC's-R het recht op sociale bijstand, zoals vastgelegd in de economische, sociale en culturele rechten die worden gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet (aangezien de mededeling van geheime informatie binnen de LIVC's-R de fundamentele vertrouwensrelatie die zou moeten bestaan tussen de ontvanger van sociale bijstand van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R en de beheerder-adviseur van zijn of haar dossier, sterk kan ondermijnen).

400 GW, art. 22; EVRM, art. 8; IVBPR., art. 17.

401 GW, art. 22*bis*.

402 Handvest van de Grondrechten van de EU, art. 8.

403 EVRM, art. 13.

404 GW, art. 19; EVRM, art. 10; IVBPR, art. 19.

405 GW, art. 19; EVRM, art. 9; IVBPR, art. 18.

Wat betreft de details van de inmenging die de LIVC's-R veroorzaken in de rechten en vrijheden van mensen die daar vanwege radicalisering onder toezicht staan, wordt verwezen naar de relevante ontwikkelingen in een eerder verslag van het Comité T<sup>406</sup>.

Om te eindigen moet worden opgemerkt dat de aanwezigheid op de casussenlijst die worden gecontroleerd door een LIVC-R zeer tastbare negatieve kruiseffecten kan hebben, niet alleen op burgerlijke en politieke rechten, maar ook op economische, sociale en culturele rechten<sup>407</sup>; *de facto*, zoals de *Délégué général aux droits de l'enfant* kundig opmerkt, kan een controle door een LIVC-R aanleiding geven tot een signalering en, van het ene komt het andere, ertoe leiden dat een persoon wordt geregistreerd in de gemeenschappelijke gegevensbank. Bovendien kan een administratieve signalering leiden tot een negatief veiligheidsadvies. Een signalering in de GGB kan dus directe gevolgen hebben voor de betrokkene: verlies van werk, sluiting van een bankrekening, reisbeperkingen of overmatige politiecontroles. De betrokkenen worden niet systematisch op de hoogte gebracht van het feit dat ze gesignaleerd staan en dat ze geregistreerd staan in de GGB<sup>408</sup>.

### 3.3 FOCUS OP INMENGING IN MENSENRECHTEN DOOR DE DEELSTATELIJKE WETGEVING

En nu, welke beperkingen van de mensenrechten worden meer specifiek veroorzaakt door de opkomst van deze deelstatelijke regelgeving inzake LIVC-R?

Zonder een uitputtende analyse van deze beperkingen uit te voeren, is het duidelijk dat vooral enerzijds het recht op privacy en persoonsgegevens en anderzijds het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel het meest zijn verzwakt: het volstaat te bedenken dat zowel de personen die door de LIVC-R worden gecontroleerd als hun relaties en contacten het voorwerp kunnen zijn van de verwerking van hun persoonsgegevens; dat de categorieën gegevens die kunnen worden verwerkt zeer ruim zijn en zeer gevoelig kunnen zijn (aangezien zij betrekking kunnen hebben op etnische afkomst, gezondheid of politieke, religieuze of filosofische overtuigingen); dat de deelname van de beheerder die is uitgenodigd voor de LIVC-R niet noodzakelijkerwijs afhankelijk is van de instemming van de betrokkene; dat de betrokkene niet noodzakelijkerwijs op de hoogte wordt gesteld van het feit dat hij of zij wordt gecontroleerd door een LIVC-R en dat de beheerder hem of haar, *a fortiori*, niet automatisch betreft bij de voorbereiding van de bespreking waaraan hij of zij zal worden onderworpen binnen een LIVC-R of bij het opstellen van het gepersonaliseerd opvolgstraject dat de LIVC-R hem of haar zal opleggen...

406 Zie COMITÉ T, *VERSLAG 2020*, pp. 30-38.

407 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*, Bezoek in België, 8 mei 2019, A/HRC/40/52/Add.5, beschikbaar op <https://urlz.fr/mkRY>, pp. 13-14, n° 52.

408 Cf. DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL AUX DROITS DE L'ENFANT, « CSIL-R. Avis du Délégué général aux droits de l'enfant sur l'avant-projet de décret (...), *op. cit.*, p. 31. Zie ook N. Fadil *et al.*, *Entre droits fondamentaux et surveillance. Les effets secondaires de la lutte contre la radicalisation sur les musulmans belges. Rapport de recherche*, Leuven, KULeuven, 2022, pp. 45 et s.

Kortom, de lijst is lang. Uiteindelijk mogen we niet vergeten dat minderjarigen zelf ook getroffen worden door al deze maatregelen en dat hun rechten niet noodzakelijk beter wettelijk beschermd zijn (althans niet in Vlaanderen, en in mindere mate in de Franse Gemeenschap). In het algemeen mag niet uit het oog worden verloren, zoals de GBA stelt, dat het vooral de kwetsbare personen zijn die genieten van diensten of hulp verleend door de gemeenschapsinstellingen die het meest getroffen zullen worden door deze deelstatelijke beleidsmaatregelen inzake LIVC-R<sup>409</sup>.

### 3.4 EEN LEGALITEITSPRINCIPE DAT AL LANG NIET MEER WORDT NAGELEEFD

Wat de naleving van het legaliteitsbeginsel betreft, benadrukt het Comité T dat elke inmenging in de uitoefening van een grondrecht moet worden gedefinieerd in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever of decreetgever een dergelijke inmenging toestaat<sup>410</sup>.

Aan deze eis van voorzienbaarheid wordt in dit geval niet voldaan vanwege het bij uitstek vage en onnauwkeurige karakter van het begrip «radicaliseringsproces», dat niettemin van kardinaal belang is omdat dit begrip bepaalt of een bepaalde persoon door een LIVC-R moet worden gevolgd. Maar wat is een persoon die zich in een radicaliseringsproces bevindt? Als dit radicaliseringsproces wordt gedefinieerd zoals we hebben gezegd in art. 3, 15° van de wet van 30 november 1998, dan vinden we ditzelfde begrip terug in de definitie van zowel «terrorisme»<sup>411</sup> als «extremisme»<sup>412</sup>. Gelet op al het voorgaande moet de burgemeester bij het opstellen van de lijst van gevallen van personen die zich in een proces van radicalisering bevinden, in werkelijkheid personen aan de controle van de LIVC-R onderwerpen die voldoen aan de kenmerken van drie wettelijke definities die niettemin zeer verschillend zijn.

Dit gebrek aan nauwkeurigheid in terminologie en deze begripsverwarring weerspiegelen naar onze mening de verwarring<sup>413</sup> die de Belgische wetgever momenteel maakt tussen het begrip terrorisme en de begrippen extremisme en radicalisering. Volgens de wetgever vormen extremisme en het proces van radicalisering de ‘matrix’ van terrorisme, d.w.z. dat een persoon die als extremistisch of geradicaliseerd wordt beschouwd, geneigd zou zijn om terroristische misdrijven te plegen.

Alhoewel het legitiem is om te denken dat radicalisering en extremisme die aanzetten tot geweld

409 GBA, advies n°254/2022, 1 december 2022, p. 8, n° 22.

410 Zie bijv. Gwh, 22 september 2022, n°110/2022, B. 11. 3; EHRM (grote kamer), *Rotaru t. Roemenië*, 4 mei 2000, § 57; EHRM (grote kamer), *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, 4 december 2008, § 99.

411 Art. 8, 1°, b) van voormelde wet van 30 november 1998 (cf. terrorisme: « het gebruik van geweld tegen personen of materiële belangen om ideologische of politieke redenen met het doel zijn doelstellingen door middel van terreur, intimidatie of dreigingen te bereiken. Hieronder wordt ook het *radicaliseringsproces begrepen* », onderlijnd door ons).

412 Art. 8, 1°, c) van voormelde wet van 30 november 1998 (cf. extremisme: « racistische, xenofobe, anarchistische, nationalistische, autoritaire of totalitaire opvattingen of bedoelingen, ongeacht of ze van politieke, ideologische, confessionele of filosofische aard zijn, die theoretisch of in de praktijk strijdig zijn met de beginselen van de democratie of de mensenrechten, met de goede werking van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat. Hieronder wordt ook het *radicaliseringsproces begrepen* », onderlijnd door ons).

413 N. Ruys, *Politique antiterroriste et lutte contre la radicalisation et l'extrémisme par l'État belge. Un amalgame préoccupant au regard des droits fondamentaux*, master thesis in rechten (Prom : Céline ROMAINVILLE), academiejaar 2021-2022, Université catholique de Louvain, 2022, pp. 71-72, n°67, beschikbaar op <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:38194>.

of gewelddadige praktijken uiteindelijk kunnen leiden tot het plegen van terroristische daden, is het echter de vraag of een dergelijk oorzakelijk verband opgaat in het geval van individuen die weliswaar zeer radicale ideeën ontwikkelen of extremistische standpunten delen, maar niet de wens hebben om geweld uit te oefenen of te legitimeren. Het is belangrijk om te begrijpen dat, in tegenstelling tot terrorisme, radicalisering noch extremisme als zodanig strafbare feiten zijn. Desalniettemin krijgt men de indruk dat de wetgever in zijn antiterrorismebeleid, dat gebaseerd is op een preventieve strategie, uiteindelijk alle personen of entiteiten die hij als extremistisch of geradicaliseerd bestempelt, gelijkstelt aan «potentiële terroristen».

In zekere zin zijn LIVC's-R een uitstekende illustratie van deze potentieel misbruikende vermenging door de Belgische staat van terrorisme enerzijds en radicalisering en extremisme anderzijds. Is de volledige naam van LIVC's-R immers niet officieel «lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme»?

Bovendien is de situatie zo verwarrend dat de GBA in haar advies van december 2022 toch stelde - volgens ons strikt juridisch gezien ten onrechte - dat het doel van de LIVC's-R beperkt is tot de preventie van terrorisme en radicalisme en dat een geval van 'extremisme' in de zin van artikel 8, 1<sup>o</sup>, c<sup>o</sup>, van de voormelde organieke wet van 30 november 1998, niet het voorwerp kan uitmaken van een casuoverleg binnen een LIVC-R. Een dergelijke redenering is juridisch verkeerd, aangezien de definitie van extremisme in de zin van deze wet ook het begrip van radicaliseringproces inhoudt, zoals we hierboven hebben gezien. »<sup>414</sup>

Tot overmaat van ramp is de wet van 30 juli 2018 op dit punt nog vager, aangezien ze niet gewoon verwijst naar personen in een radicaliseringsproces, maar eerder naar « casussen waarvoor er aanwijzingen bestaan dat zij zich bevinden in een radicaliseringsproces» (art. 3, § 2) en « van personen die signalen vertonen van een radicaliseringsproces» (art. 3, § 1, tweede lid). Noch de federale wetgever, noch de decreetgever heeft getracht uit te leggen wat wordt bedoeld met deze twee soorten personen, die echter de basis vormen voor de bevoegdheid *ratione personae* van de LIVC-R<sup>415</sup>.

In het licht van het voorgaande is het duidelijk dat het legaliteitsbeginsel nog steeds ernstig met voeten wordt getreden door de regelgeving inzake LIVC-R en dat de tussenkomst van de deelstaten niets verandert aan de situatie. Een zeer schadelijk gevolg van de vaagheid van deze begrippen bestaat in de interpretatieproblemen en de stigmatiserende effecten die eruit kunnen voortvloeien. Inderdaad, de actoren die verantwoordelijk zijn voor vroegtijdige signalering, zoals leerkrachten of jeugdwerkers, voelen zich onvoldoende bevoegd om deze taak op zich te nemen vanwege de zeer ruime en vage definitie van het begrip radicalisering. Daarnaast wordt in een aantal onderzoeken gewezen op het gevaar van meten met twee maten bij vroegdetectie: extreme uitlatingen van moslims worden sneller gemeld en als problematisch ervaren, terwijl extreme uitlatingen van extreemrechtse of extreemlinkse militanten niet als alarmerend worden ervaren<sup>416</sup>.

Er is dus dringend behoefte aan een uniforme, duidelijke, nauwe, precieze en toegankelijke definitie van radicalisering en extremisme, uitsluitend vast te leggen in een wettelijke bepaling,

414 GBA, advies n°254/2022, 1 december 2022, pp. 20-21, n° 64.

415 DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL AUX DROITS DE L'ENFANT, « CSIL-R. AVIS (...), *OP. CIT.*, pp. 32-33.

416 N. FADIL *ET AL.*, *OP. CIT.* P. 36.

die zowel rekening houdt met relevante wetenschappelijke kennis als het resultaat is van een echt democratisch debat in het Parlement<sup>417</sup>.

### 3.5 ZAL HET DOEL VAN LIVC'S-R BEETJE BIJ BEETJE VERANDEREN?

Wat het finaliteitsbeginsel betreft, wordt de oprichting van de LIVC's-R gerechtvaardigd door de wens van de wetgever om het plegen van terroristische misdrijven in de zin van Titel I ter van Boek II van het Strafwetboek te voorkomen. Hoewel dit ongetwijfeld een legitiem doel is dat een dringende maatschappelijke behoefte beantwoordt, kan men zich redelijkerwijs afvragen of er aan Vlaamse zijde niet de neiging bestaat om het doel van de LIVC's-R te willen wijzigen. Terwijl aan Franstalige zijde de algemene preventie van terroristische misdrijven duidelijk ingesloten lijkt (art. 2, 7° van het voornoemde ontwerp van decreet), zou dit wellicht niet het geval kunnen zijn in het noorden van het land. Bij lezing van de parlementaire werkzaamheden<sup>418</sup> en het vorige Vlaamse regeerakkoord vraagt men zich af of de Vlaamse praktijk op het vlak van LIVC-R niet in de verleiding zal komen om op de overlegvergaderingen van het platform ook andere vormen van criminaliteit te bespreken, zoals de strijd tegen drugs en drugsnetwerken<sup>419</sup>, jeugdcriminaliteit<sup>420</sup> of zelfs het zeer algemene thema «stedelijk geweld»<sup>421</sup>.

Alhoewel de strijd tegen terrorisme en radicalisering de oprichting van overlegstructuren zoals LIVC's-R kan rechtvaardigen (maar niet tegen elke prijs!), is het zeer twijfelachtig of minder ernstige criminaliteitskwesies zoals de hierboven genoemde het gebruik van zulke vrijheidsbeperkende platforms als LIVC's-R rechtvaardigen. In ieder geval zou het gebruik van LIVC's-R om deze doelen te bereiken niet in overeenstemming zijn met de finaliteit van LIVC's-R zoals vastgelegd in de wet en zou het daarom in strijd zijn met het legitimiteitsbeginsel. Het Comité T zal daarom de komende maanden en jaren haar werkzaamheid ten aanzien van de ontwikkelingen in de praktijk van LIVC's-R verdubbelen.

417 Daarover wordt er verwezen naar de opmerkingen en aanbevelingen afkomstig van de speciale rapporteur van de Verenigde Naties en van het Federaal Instituut voor de rechten van de Mens (FIRM): CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Rapporteuse spéciale (...)*, op. cit., pp. 8-9, n° 31 et p. 22, e); FIRM, *Parallel rapport van het Federaal Instituut voor de Bescherming en de Bevordering van de Rechten van de Mens aan het Comité tegen foltering*, 14 juni 2021, pp. 36-37, beschikbaar op <https://urlz.fr/mkS9>. Zie ook deze oproep van de Raad van State aan de wetgever om het begrip radicalisering op een coherente en consistente manier te definiëren: Wetsontwerp betreffende de verwerking van passagiersgegevens, advies van de Raad van State n° 59.409/4 van 13 juni 2016, *Parl. st.*, Kamer, 2015-2016, n°54-2069/1, p. 96. Zie *in fine*: Comité T, *Verslag 2021*, pp. 20-21.

418 Voormeld Wetsontwerp tot oprichting van Lokale Integrale Veiligheidscellen (...), verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, n°54-3209/003, p. 13.

419 *Ibid.*, p. 8.

420 Vlaams regeerakkoord 2019-2024, p. 127, beschikbaar op <https://urlz.fr/mnMu>.

421 Zie de nieuwe Kadernota Integrale Veiligheid 2022-2024 (KNIV), goedgekeurd door de ministerraad van 4 februari 2022, pp. 44-45, beschikbaar op <https://urlz.fr/mnMj>: « *Extremisme, radicalisering en polarisering* worden pas een probleem wanneer zij tot terrorisme leiden of aanzetten tot het gebruik van geweld, en/of tot haat. Deze concepten, die *aanvankelijk in verband werden gebracht met terrorisme*, zijn nu ook van belang bij de benadering van andere verschijnselen die worden aangeduid als *stedelijk geweld*. (...) Om de verschillende verschijningsvormen van extremisme (haatspraak, complottheorieën, verheerlijken en aanzetten tot geweld, ontmanteling of destructie van de samenleving en/of mensenrechten en/of rechtstaat, enz.) te bestrijden, wordt op de verschillende bestuursniveaus gericht samengewerkt met de online-platformen en andere actoren. De bevoegde overheden nemen dan ook de nodige beleidsmatige initiatieven om deze problematieken tegen te gaan. » (onderlijnd door ons)

### 3.6 DE ONEVENREDIGHEID VAN DE GENOMEN MAATREGELEN

Ten slotte moet elke beperking van mensenrechten voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, met andere woorden, de middelen die worden ingezet moeten adequaat en noodzakelijk zijn en in verhouding staan tot het doel dat wordt nagestreefd.

In dit opzicht maken de verschillen en convergenties tussen de decreten de situatie potentieel gunstiger of ongunstiger voor mensen van wie de mensenrechten worden bedreigd. We herhalen hier de kritiek van de *Délégué général aux droits de l'enfant* en het *Forum des jeunes*. De volgende *positieve* elementen van het deelstatelijke beleid moeten dus benadrukt worden:

- In beide decreten wordt het vrijwillige karakter van de deelname aan de LIVC-R en het spreekrecht vastgelegd;
- Ze omschrijven beide de verschillende vormen van informatie-uitwisseling die onder de geheimhoudingsplicht van artikel 458ter, § 2 van het Wetboek van Strafrecht vallen;
- Het Franstalige ontwerp van decreet heeft betrekking op minderjarigen die worden gecontroleerd binnen een LIVC-R en bevat richtlijnen om hen te beschermen;
- Het Franstalige ontwerpdecreet voorziet uitdrukkelijk, maar niet noodzakelijk, in de deelname van de persoon van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R aan de voorbereiding van deze bespreking en aan de uitwerking van het opvolgingstraject dat op hem of haar betrekking heeft;
- Het Franstalige ontwerpdecreet beperkt het initiatiefrecht tot inschrijving op de cassenlijst tot de burgemeester (terwijl het Vlaamse decreet dit recht tot inschrijving openstelt voor de verschillende gemeenschaps- of gewestdiensten die worden uitgenodigd om deel te nemen aan een LIVC-R);
- De procedures voor de verwerking van persoonsgegevens worden nauwkeurig bepaald in de twee decreten, en beide voorzien in de mogelijkheid voor de betrokkene om zijn of haar recht op bescherming van zijn of haar persoonsgegevens te doen gelden, door hem of haar de mogelijkheid te bieden beroep aan te tekenen bij de bevoegde gegevenscontroleautoriteit.

Wat betreft de negatieve punten ten aanzien van het deelstatelijk beleid inzake LIVC-R, merken we op dat :

- De toestemming van de persoon van wie het geval ter bespreking wordt voorgelegd in een LIVC-R is niet vereist voor zijn of haar beheerder om deel te nemen aan de LIVC-R, terwijl dit in alle gevallen vereist zou moeten zijn, ongeacht of de betrokken persoon minderjarig of meerderjarig is;
- Evenzo zou elke persoon die het onderwerp is van een overleg binnen een LIVC-R hier-

van a fortiori op de hoogte moeten worden gebracht door zijn of haar beheerder-adviseur;

- Het is onbegrijpelijk dat het Vlaamse decreet niet meer beschermende bepalingen voor minderjarigen bevat;
- Het is ook zorgwekkend dat het Vlaamse decreet de LIVC's-R actoren toelaat om een-der welke categorie van persoonsgegevens te verwerken zolang dit noodzakelijk is om het doel van de LIVC-R uit te voeren, terwijl een dergelijke manier van handelen duidelijk het principe van voorspelbaarheid van deze verwerking ondermijnt<sup>422</sup>;
- De reusachtige lijst van categorieën van persoonsgegevens die mogen worden verwerkt, in het bijzonder gevoelige gegevens zoals gegevens over herkomst, gezondheid of politieke, religieuze of filosofische overtuigingen, is eveneens verontrustend;
- Evenzo lijkt het ons dat het feit dat persoonsgegevens die specifiek zijn voor de contacten en relaties van personen die onderworpen zijn aan een LIVC-R kunnen worden verwerkt, kan leiden tot grote veiligheidsmisbruiken;
- Met betrekking tot het ontwerp van decreet van de Franse gemeenschap is GBA terecht van mening dat de beheerder tijdens de overlegvergadering in het kader van een LIVC-R idealiter niet vertegenwoordigd zou moeten worden door zijn of haar hiërarchische chef, in het bijzonder indien deze niet onder het beroepsgeheim valt; het zou beter zijn indien de beheerder zich in plaats daarvan zou laten vertegenwoordigen door een van zijn of haar collega's die eveneens onder het beroepsgeheim valt<sup>423</sup>;
- Het is ook teleurstellend dat de bron van de gegevens die tijdens een overleg in het kader van een LIVC-R aan de andere deelnemers worden meegedeeld, niet hoeft te worden vermeld (bijv. verklaring van de betrokkene, observatie door een personeelslid, officiële bron zoals een medisch attest of verslag), om een getrouw beeld van de zaak te krijgen en te voorkomen dat er louter roddels worden verspreid die de reputatie van de betrokkene kunnen schaden<sup>424</sup>;
- Ten slotte zijn wij sterk gekant tegen de motiveringsplicht die geldt voor elke uitgenodigde dienst die heeft geweigerd deel te nemen aan een LIVC-R, aangezien deze verplichting tot gevolg heeft dat druk wordt uitgeoefend op het uitgenodigde lid, wat hem of haar ertoe kan brengen van mening te veranderen. Bijgevolg is de vrijheid van de beheerders om al dan niet deel te nemen aan de LIVC-R in feiten volledig relatief<sup>425</sup>.

422 GBA, advies n°254/2022, 1 december 2022, p. 21, n° 65.

423 *Ibid.*, p. 16, n° 46 en 48.

424 *Ibid.*, p. 17, n° 52.

425 DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL AUX DROITS DE L'ENFANT, « CSIL-R. Avis (...), *op. cit.*, pp. 34-35 en 36 ; Forum des jeunes, *Avis officiel*. (...), *op. cit.*, p. 3.

Uit onze toetsing van de evenredigheid van de genomen maatregelen blijkt dat deze nieuwe decreten onvoldoende waarborgen bieden en de rechten en vrijheden van de betrokken personen aanzienlijk aantasten. Bij afweging van de belangen die in het geding zijn, blijkt namelijk dat de voorgestelde middelen te ver gaan dan wat noodzakelijk en redelijk is om terrorisme te bestrijden en dat de grondrechten van de door de LIVC-R gecontroleerde persoon buitensporig worden ingeperkt. Om deze redenen lijkt het ons dat het evenredigheidsbeginsel niet wordt nageleefd zoals het hoort.

## CONCLUSIE – LIVC’S-R, DE APOLOGIE VAN DE VEILIGHEIDSVERKLIKKING?

Terugblikkend mogen we blij zijn dat deelstaten eindelijk hebben beslist om wetgeving uit te vaardigen over de complexe materie van LIVC’s-R. Met de decreten die ze hebben of willen invoeren, maken ze een einde aan de rechtsonzekerheid die deels te wijten was aan het laconieke karakter van de wet van 30 juli 2018, die niet alle details van de werking van de platformen kon regelen, aangezien dit ook een domein is waarin de Gewesten en Gemeenschappen materieel bevoegd zijn. Tegen deze achtergrond werd, bijna drie jaar na de goedkeuring van voornoemde federale wet, het Vlaamse decreet van 21 mei 2021 afgekondigd. Tegenwoordig is het de beurt aan de Fédération Wallonie-Bruxelles om de kwestie op te nemen en hierover moet een decreet nog bekrachtigd worden door de regering van de Franse Gemeenschap.

Voor zover wij weten, heeft geen enkele andere deelstatelijke overheid tot nu toe de deelname van de diensten die tot haar bevoegdheid behoren aan het overleg van de LIVC-R willen regelen. Bovendien is het proces van het opstellen van een samenwerkingsakkoord, bijna vijf jaar na de goedkeuring van de voornoemde federale wet, nog steeds niet afgerond, alhoewel dit al lang had moeten gebeuren. Zoals we gezien hebben, duiken de eerste grote discrepanties inzake Belgisch antiterroristisch beleid al op tussen het Vlaamse decreet en het Franstalige decreet dat binnenkort gepubliceerd zal worden in het Belgisch Staatsblad.

Uit onze analyse blijkt trouwens dat het LIVC-R mechanisme in wezen de algemene tendens weerspiegelt die de Belgische wetgeving inzake terrorismebestrijding de laatste jaren kenmerkt: een antiterrorismebeleid dat werkt volgens een steeds meer preventieve logica en dat bijgevolg zijn toevlucht neemt tot vage begrippen zoals radicalisering en extremisme ; een beleid dat nog steeds en altijd een groeiend aantal actoren mobiliseert, niet langer uitsluitend uit de wereld van de veiligheid, maar ook uit de wereld van de sociale hulpverlening, de sociale preventie, het onderwijs, de jeugd, enz.

Deze mobilisatie van sociale actoren wordt weerspiegeld in de zeer lange lijst van gemeenschaps- en gewestelijke diensten die waarschijnlijk zullen worden uitgenodigd om deel te nemen aan het overleg binnen het LIVC’s-R. Er is een zeer reëel risico dat het LIVC’s-R een plaats wordt (of al is geworden) voor *geïnstitutionaliseerde verklikkingen voor veiligheidsdoeleinden* die hun naam niet zeggen, een plaats waar het sociaal-preventieve

werk van maatschappelijk werkers wordt opgeslokt door de veiligheidseisen van nulrisico<sup>426</sup>. In de praktijk sporen sterk de LIVC's-R, ondanks de decretale waarborgen, de leden van de uitgenodigde diensten aan om gebruik te maken van hun spreekrecht om elk soort persoonsgegevens door te geven die een potentieel gevaar voor de veiligheid inhouden. Als gevolg hiervan worden de sociaal-preventieve actoren een soort onbewuste verklikkers, die niet langer werken zoals het hoort om hulp en bijstand te bieden, maar met het oog op sociale controle over de hele maatschappij. Het is daarom gemakkelijk te begrijpen waarom instellingen zoals CAPREV zich verzetten om deel te nemen aan de LIVC-R<sup>427</sup> (en het lijkt erop dat CAPREV voorlopig niet op de lijst staat van diensten die bij decreet gemachtigd zijn om eraan deel te nemen).

Dit soort denken is niet alleen schadelijk voor de sociaal-preventieve beroepen in het algemeen, maar dreigt vooral contraproductief te zijn: de instrumentalisering van beroepsmensen in de sociale en onderwijssector ten behoeve van veiligheidsbeleid dreigt uiteindelijk de vertrouwensrelatie die bestaat tussen zorgvragers en sociale, onderwijs- en andere diensten onomkeerbaar te beschadigen, waardoor de essentiële rol die deze diensten spelen in gevaar komt<sup>428</sup>.

Het Comité T is het eens met de mening van de *Délégué général aux droits de l'enfant*, die van oordeel is dat :

« La précocité de la détection initiée par les CSIL-R garantit-elle plus de sécurité que le travail social et éducatif à moyen et long terme ? Nous pensons que cet empressement à agir déstructure en profondeur les principes fondamentaux du champ de l'aide, de l'éducation et de la prévention, basés sur la confiance et le respect réciproque entre un bénéficiaire et un professionnel. Or le travail social, par les possibilités d'agir qu'il permet, par le maintien et la restauration des droits qu'il vise participe lui aussi à la sécurité publique. De toutes et tous. Des adultes aux enfants. C'est pourquoi il est primordial que les modifications législatives réclamées par la lutte contre le terrorisme soient élaborées en respectant les missions et compétences de chacun des services concernés et par conséquent, leurs limites, notamment déontologiques »<sup>429</sup>.

Om te concluderen is het Comité T van mening dat, om deze vampirisering van het sociaal werk door de veiligheidseisen van de LIVC-R te vermijden, het gezonder zou zijn om leden van gemeenschaps- of gewestelijke diensten die worden uitgenodigd om daaraan deel te nemen, aan te moedigen om dit alleen te doen *als laatste redmiddel*, d.w.z. in zoverre een dergelijke deelname *strikt noodzakelijk* zou zijn voor de doelstelling om terroristische misdrijven te voorkomen.

426 DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL AUX DROITS DE L'ENFANT, « CSIL-R. Avis (...), *ibid.*, p. 28.

427 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'AFS, 2020-1, pp. 9-11, beschikbaar op <https://urlz.fr/mkST>.

428 Conseil des droits de l'Homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale (...)*, *op. cit.*, p. 9.

429 Cf. DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL AUX DROITS DE L'ENFANT, « CSIL-R. Avis (...), *op. cit.*, p. 27.

Het Comité eindigt met het vaststellen dat sociale werkers in de eerste plaats, beroepsmatig, personen van bijstand en vertrouwen zijn, die geen positie van controle hoeven in te nemen voor veiligheidsdoeleinden, tenminste niet op een gelijke of systematische manier<sup>430</sup>. Sociaal werk hoeft niet hetzelfde te zijn als gerechtelijk werk of veiligheidswerk.

## BIBLIOGRAFIE

### Wetgeving

- **België**

GW, art. 9, 10, 11, 19, 22, 22bis et 23.

Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, B. S., 15 augustus 1980, p. 9434.

Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, B. S., 15 april 1965, p. 4014.

Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, B. S., 21 maart 1973, p. 3461.

Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, B. S., 18 december 1998, p. 40 312.

Wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, B. S., 29 augustus 2005, p. 37 309.

Vlaams Decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, B. S., 29 oktober 2008, p. 57 325.

Wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, B. S., 14 september 2018, p. 70 835.

Vlaamse Decreet van 21 mei 2021 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, B. S., 9 juli 2021, p. 69 645.

Wetsontwerp betreffende de verwerking van passagiersgegevens, advies van de Raad van State n° 59.409/4 van 13 juni 2016, Parl. st., Kamer, 2015-2016, n°54-2069/1.

---

430 *Ibid.*, pp. 33-34 ; Forum des jeunes, *Avis officiel*. (...), *op. cit.*, pp. 3 et 5.

Wetsontwerp houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijk recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie, Parl. St., Kamer, 2016-2017, n° 54-2259.

Wetsontwerp tot oprichting van Lokale Integrale Veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, Parl. St., Kamer, 2017-2018, n°54-3209.

Ontwerp 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, Parl. St., Vl. Parl., 2020-2021, n°503-210.

Ontwerp van decreet van de Franse gemeenschap organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, extrémisme et terrorisme, Parl. St., Fr. Parl., 2022-2023, n°540/1, beschikbaar op <https://urlz.fr/mkRI> (laatst geraadpleegd op 2 juli 2023).

Ontwerp van decreet van de Franse gemeenschap organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, extrémisme et terrorisme, advies n°73.107/4 van de Raad van State van 27 maart 2023, Parl. St., Fr. Parl., 2022-2023, n° 540/1, pp. 53-60.

Advies n° 68.557/3 van het Raad van State van 28 januari 2021, op een Ontwerp 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, beschikbaar op <https://urlz.fr/mkRL> (laatst geraadpleegd op 13 juni 2023).

- ***Europese Unie***

Handvest van de grondrechten van de EU, art. 8.

- ***Raad van Europa***

EVRM., art. 8, 9, 10 en 13.

- ***Internationaal recht***

IVBPR, art. 17, 18 en 19.

## **Rechtspraak**

- ***België***

Gwh, 27 april 2021, n°52/2021.

Gwh, 22 september 2022, n°110/2022.

- ***Europees Hof der Rechten van de Mens***

EHRM (grote kamer), *Rotaru t. Roemenië*, 4 mei 2000.

EHRM (grote kamer), *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, 4 december 2008.

## **Rechtsleer**

- ***Monografie***

Fadil, N., Snijders, A., Boustani, K. en Janssens, L., *Entre droits fondamentaux et surveillance. Les effets secondaires de la lutte contre la radicalisation sur les musulmans belges. Rapport de recherche*, Leuven, KULeuven, 2022, 115 p.

- ***Tijdschriftartikel***

Délégué général aux droits de l'enfant, « CSIL-R. Avis du Délégué général aux droits de l'enfant sur l'avant-projet de décret organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux Cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme. Novembre 2022 », in *J.D.J.*, 2022/9, pp. 27-37.

## **Andere bronnen**

- ***Persartikels***

- ***Institutionele documentatie***

APD, avis n°254/2022 du 1er décembre 2022, 29 p.

Vlaamse overheid, *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie 2020-2024*, 21 mei 2021, 2105 DOC.0553/3BIS, 43 p., beschikbaar op <https://urlz.fr/mkRU> (laatst geraadpleegd op 13 juni 2023).

Comité T, Rapport 2019. Le respect des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : un chantier en cours., 2019, 90 p., beschikbaar op <https://comitet.be> (laatst geraadpleegd op 30 mei 2023).

— , *Verslag 2020 : Toetsing van de antiterrorisme maatregelen aan de mensenrechten*, 2020, 120 p., beschikbaar op <https://comitet.be> (laatst geraadpleegd op 30 mei 2023).

— , *Verslag 2021 : Toetsing van de antiterrorisme maatregelen aan de mensenrechten*, 2021, 157 p., beschikbaar op <https://comitet.be> (laatst geraadpleegd op 30 mei 2023).

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 mei 2019, A/HRC/40/52/Add.5, beschikbaar op <https://urlz.fr/mkRY> (laatst geraadpleegd op 13 juni 2023)

Forum des jeunes, *Avis officiel. Avant-projet de décret organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, extrémisme et terrorisme*, goedgekeurd door het Agora op 22 november 2022, 6 p., beschikbaar op <https://urlz.fr/mkS2> (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023).

FIRM, Parallel rapport van het Federaal Instituut voor de Bescherming en de Bevordering van de Rechten van de Mens aan het Comité tegen foltering, 14 juni 2021, beschikbaar op <https://institutfederaaldroitshumains.be/nl/publicaties/parallel-rapport-voor-het-comite-tegen-foltering-cat> (laatst geraadpleegd op 13 juni 2023).

OCAD, Strategie Ter. Verduidelijkende nota over de LIVC-R, december 2021, p. 19, beschikbaar op [https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/verduidelijkende\\_nota\\_LIVC-R-web.pdf](https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/verduidelijkende_nota_LIVC-R-web.pdf) (laatst geraadpleegd op 13 juni 2023).

OCAD, *Strategische Nota: Extremisme en terrorisme. Naar een multidisciplinaire aanpak in België*, september 2021, beschikbaar op <https://urlz.fr/mkSO>, (laatst geraadpleegd op 13 juni 2023).

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'AFS, 2020-1, beschikbaar op <https://urlz.fr/mkST> (laatst geraadpleegd op 13 juni 2023).

VVSG, Antwoordfiche - Lokale integrale veiligheidscel inzake radicalisme, extremisme en terrorisme. Vraag en antwoordfiche LIVC R, een uitgave van de Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten, in samenwerking met de Vlaamse Overheid, juni 2021, 18 p., beschikbaar op <https://urlz.fr/mkSW> (laatst geraadpleegd op 13 juni 2023).

VVSG, Draaiboek LIVC R. In 7 stappen naar een succesvolle lokale integrale veiligheidscel inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, een uitgave van de Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten, in samenwerking met de Vlaamse Overheid, juni 2021, 38 p., beschikbaar op <https://urlz.fr/mkT4> (laatst geraadpleegd op 13 juni 2023).

# CONCLUSIONS

Au moment de conclure ce rapport, le mouvement des « Soulèvements de la Terre » en France est dissout. Le ministre de l'Intérieur parle d'*écoterrorisme* pour justifier discursivement cette atteinte aux libertés d'association et d'expression. En Belgique, le procès s'ouvre contre des militants de Greenpeace qui se sont introduits sur un terminal gazier du port de Zeebrugge pour lesquels l'incrimination initialement envisagée était celle d'*organisation criminelle*. Ici comme dans d'autres pays d'Europe, la répression de plus en plus sévère de l'activisme politique est manifeste.

Cette criminalisation progressive se déploie dans un cadre légal marqué par des dérogations disproportionnées et durables au regard du régime ordinaire de protection des droits fondamentaux, que le Législateur a multiplié ces 20 dernières années dans le cadre de la lutte contre le terrorisme *dit* islamiste. Cette lutte est caractérisée par un élargissement continu des prérogatives du pouvoir exécutif, au travers notamment d'un glissement de plus en plus manifeste du champ judiciaire vers le champ administratif. Le droit pénal, lui, en visant l'efficacité, continue sa mue d'un appareil initialement répressif vers un outil de « prévention » des crimes et délits.

L'ensemble de cet arsenal législatif se développe à partir de concepts juridiques flous et potentiellement englobants, au premier rang desquels, la *radicalisation* et l'*extrémisme*. Deux concepts qui ne constituent pas en tant que tels des infractions punies par la loi, mais qui, dans une perspective « préventive », assimilent finalement toutes les personnes qualifiées d'extrémistes ou de radicalisées à des terroristes en puissance. Comme le souligne la recherche AFFECT présentée dans ce rapport, la radicalisation est « l'invention stratégique qui permet le passage de la sécurité sociale à la sécurité préventive ».

Les CSIL-R (« Cellules de Sécurité Intégrale Locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme) sont une excellente illustration de cet amalgame potentiellement abusif réalisé par l'État belge entre terrorisme d'une part, et radicalisation et extrémisme d'autre part. Régées par la loi du 30 juillet 2018 qui rend leur création obligatoire pour chaque commune, les CSIL-R poursuivent une mission de « gestion de cas » qui se compose de deux volets : elles doivent, d'une part, *détecter de façon précoce* « des personnes présentant des signes d'un processus de radicalisation » ou encore « des cas pour lesquels il existe des indices selon lesquels ils se trouvent dans un processus de radicalisation ». Nulle part le Législateur ne précise véritablement ce que désignent ces deux types de qualifications, qui fondent pourtant la compétence éminemment questionnable de la CSIL-R.

Le concept de *terrorisme*, lui aussi évidemment central dans l'inflation des mesures antiterroristes ces vingt dernières années, a été envisagé et travaillé presque exclusivement autour de la mouvance *dite islamiste* ou *djihadiste*. Pour certains commentateurs, la recrudescence actuelle des événements à caractère terroriste issus de la mouvance d'extrême droite nécessiterait de développer un autre arsenal antiterroriste qui lui soit plus directement concerné.



COMITÉ T

COMITÉ DE VIGILANCE EN MATIÈRE  
DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

[www.comitet.be](http://www.comitet.be)